

**TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TENTANG  
KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-MAWARDI**



**Skripsi**

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat  
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Ilmu Syariah**

Oleh

**NUR ALFIYAN**

**NPM : 1421020204**

**Jurusan : Hukum Tata (Siyasah Syar'iyah)**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGRI RADEN INTAN**

**LAMPUNG**

**1440/2018 M**

**TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TENTANG  
KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-MAWARDI**

**Skripsi**

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat  
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Ilmu Syariah**

Oleh

**NUR ALFIYAN**

**NPM : 1421020204**

**Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)**

**Pembimbing I : Drs. Susiadi AS., M.Sos.I.**

**Pembimbing II : Relit Nur Edi, S.Ag., M.H.I.**

**FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGRI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1440/2018 M**

## ABSTRAK

### TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TENTANG KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-MAWARDI

Oleh:  
NUR ALFIYAN

Wazir merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang terpercaya dan ahli di bidangnya masing-masing. Karena kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir*, sehingga sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada wazir. Keberadaan kementerian Indonesia di atur secara tegas dalam pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. 2) Menteri-menteri di angkat dan di berhentikan oleh presiden. 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintah. 4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Selain UUD diatas Perpres No 7 Tahun 2015 juga mengatur tentang kementerian.

Permasalahan yang hendak di teliti dalam skripsi ini adalah bagaimana kedudukan *wazir* menurut Imam Al-Mawardi dan Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia terhadap kedudukan *wizarah* menurut Imam Al-Mawardi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, kedudukan *wazir* menurut Imam Al-Mawardi dan Hukum Tata Negara Indonesia. Metode penelitian ini adalah Jenis penelitan adalah kepustakaan (*liblary research*). dengan pendekatan yuridis normative adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Kemudian data yang terkumpul diolah melalui proses editing, coding dan rekontruksi data sehingga menjadi bentuk karya ilmiah yang baik. Sedangkan analisis data dengan menggunakan analisis secara kualitatif. Dengan menggunakan metode induktif.

Hasil penelitian yang di dapat, bahwa Imam Al-Mawardi memandang *wazir* merupakan pembantu Imam (Khalifah) dalam menjalankan pemerintahan negara berdasarkan bidang dan tugasnya masing-masing. Karna pada dasarnya kepala negara tidak sanggup melakukan tugas negara seorang diri Ia butuh bantuan dari orang lain yaitu *wazir*. ditinjau dari Hukum Tata Negara kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Kedudukan menteri hanya sebatas menjalankan tugas yang diputuskan oleh Presiden. Sesuai dengan sistem yang dianut oleh negara Indonesia yaitu sistem Presidensial, dimana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Lain halnya dengan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer seperti contoh negara Malaysia, Brunei Darussalam, yang menempatkan menteri sebagai kepala pemerintahan. dimana menteri dapat memutuskan hukum sendiri berdasarkan ijtihadnya. Sangat relevan jika teori Imam al-Mawardi diterapkan di negara dengan sistem pemerintahan parlementer.





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH**

*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp. (0721) 703260*

**PERSETUJUAN**

Tim Pembimbing, setelah mengoreksi dan memberikan masukan-masukan secukupnya, maka skripsi saudara:

**Nama : NUR ALFIYAN**  
**NPM : 1421020204**  
**Jurusan : Siyasah Syar'iyah**  
**Fakultas : Syari'ah**  
**Judul Skripsi : TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA  
TENTANG KEDUDUKAN WAZIR MENURUT  
IMAM AL-MAWARDI**

**MENYETUJUI**

Untuk di munaqasyahkan dan dipertahankan dalam sidang munaqasyah Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

**Pembimbing I**

**Drs. Susiadi AS., M.Sos.I.**  
**NIP.195808171993031002**

**Pembimbing II**

**Relit Nur Edi, S.A.g., M.H.I.**  
**NIP.196901051998031003**

**Mengetahui**

**Ketua Jurusan Siyasah Syar'iyah**

**Drs. Susiadi AS., M.Sos.I.**  
**NIP.195808171993031002**





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH**

Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp. (0721) 703260

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul **"TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA  
TENTANG KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-MAWARDI"**

Disusun oleh: **Nur Alfian, NPM.1421020204 Jurusan Hukum Tata Negara  
(Siyasah Syar'iyah)**, telah diujikan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah  
UIN Raden Intan Lampung, pada hari/ tanggal: 17 Juli 2018.

**TIM DEWAN PENGUJI :**

**Ketua : Dr. Jayusman, M.Ag.**

**Sekretaris : Muslim, S.H.I., M.H.I.**

**Penguji I : H. Rohmat, S.Ag., M.Sos.I.**

**Penguji II : Drs. Susiadi AS, M.Sos.I**

**Pembimbing II : Relit Nur Edi, S.Ag., M.H.I**

**Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Raden Intan Lampung**

**Dr. Mamsyah, S.Ag., M.Ag  
NIP.197009011997031002**



## MOTTO

وَأَجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي ﴿٢٩﴾ هَارُونَ أَخِي ﴿٣٠﴾ أَشْدُدْ بِهِ أَزْرِي ﴿٣١﴾ وَأَشْرِكْهُ فِي  
أَمْرِي ﴿٣٢﴾ (طه : ٢٩ - ٣٢)

Artinya: “ Dan jadikanlah untukku seorang wazir (pembantu) dari keluargaku, (yaitu) Harun, saudaraku. Teguhkanlah denganya kekuatanku dan jadikanlah ia sekutu dalam urusanku.” (Qs. Thaha : 29-32)<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang, CV. Asy Syifa'), h. 254.

## PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa syukur atas keesaan Allah swt, dengan semua pertolongan-Nya sehingga dapat tercipta karya tulis ini. Maka kupersembahkan skripsi ini kepada orang-orang yang tercinta dan tersayang diantaranya:

1. Bapak dan Ibu tercinta yang telah mendidiku sejak balita hingga dewasa, dan selalu berdo'a dengan penuh kesabaran demi keberhasilan studi dan karirku. Terimakasih banyak bapakku (Sarmin) dan Ibuku (Rustinah) Alfiyan saying kalian. *“Ya Allah Ampunilah segala dosa bapak dan ibuku, limpahkan segala karunia nikmat, serta ridho-Mu”*.
2. Adik-adikku tercinta Hidayatul Mu'azis dan Bilal Anugerah, yang selalu memberi semangat dan motivasi dan keceriaan dalam penyusunan skripsi ini.
3. Sahabat-sahabat seperjuangan jurusan Siyasah Syar'iyah terimakasih atas dukungan dan bantuannya.
4. Keluarga besar UKM Volley Ball UIN Raden Intan Lampung, yang senantiasa memberikan semangat dan motivasi untuk menyelesaikan skripsi ini.
5. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung.

## **RIWAYAT HIDUP PENELITI**

Peneliti lahir pada tanggal 12 April 1996 di desa Sinar Gading, Kecamatan Kasui, Kabupaten Way Kanan Provinsi Lampung. Dengan nama lengkap Nur Alfiyan, Peneliti dilahirkan oleh ibu kandung yang bernama Rustinah, dan ayah kandung bernama Sarmin. Peneliti merupakan anak pertama dari tiga bersaudara.

Menyelesaikan pendidikan dasarnya di SDN 01 Sinar Gading Kecamatan Kasui Kabupaten Way kanan (Tahun 2007), pendidikan lanjut di SMP N 02 Adiluwih Kecamatan Adiluwih Kabupaten Pengsewu (Tahun 2010), dan lanjut di SMA N 01 Kasui Kecamatan Kasui Kabupaten Way kanan (Tahun 2013). Ketiganya dijalani dan dislesaikan dengan lancar. Kemudian pada tahun 2014 melanjutkan ke UIN Raden Intan Lampung Fakultas Syariah dengan mengambil program studi Siyasah sampai sekarang.

Bandar Lampung 06 Desember 2018

Penulis

Nur Alfiyan



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah swt, yang telah melimpahkan Rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi dengan judul “Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia tentang Kedudukan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi” adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara Siyasah Syar’iyyah, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, motivasi, saran dan kritik yang telah diberikan oleh semua pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih seluruhnya kepada :

1. Prof. Dr. H.Moh Mukri, M.Ag, selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.
2. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag, selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.
3. Dr. H. Khairuddin, M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.
4. Drs. Haryanto H, M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.
5. Drs. H. Chaidir Nasution, M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.

6. Drs. Susiadi, M.Sos.I., selaku Ketua Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung dan selaku pembimbing I yang telah membimbing penulis untuk penyelesaian skripsi ini.
7. Relit Nur Edi, S.Ag. M.H.I. selaku Pembimbing II yang telah banyak memotivasi dan meluangkan waktu untuk penyelesaian skripsi ini.
8. Seluruh Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum khususnya Program Studi Siyasah Syar'iyyah, atas ilmu dan didikan yang telah diberikan.
9. Seluruh Staf Karyawan Perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Hukum dan Perpustakaan Pusat UIN Raden Intan Lampung.
10. Ayah dan Ibu yang selalu mendukung setiap langkahku serta do'a yang tak pernah henti dihaturkan setiap sujudmu.
11. Teman-teman Siyasah kelas B angkatan 2014, yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, terimakasih atas kebersamaan perjuangan selama ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima dengan tangan terbuka dan ucapan terimakasih. Namun demikian, penulis berharap semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan penulis pada khususnya. Aamiin.

Bandar Lampung, 10 Desember 2018

Penulis

Nur Alfiyan



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
 <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	 <b>1</b>
A. Penegasan Judul.....	1
B. Alasan Memilih Judul.....	2
C. Latar Belakang Masalah .....	3
D. Rumusan Masalah.....	10
E. Tujuan Penelitian Dan Kegunaan Penelitian .....	10
F. Metode Penelitian .....	11
 <b>BAB II MENTRI DALAM PERSPEKTIF HUKUM</b>	
<b>TATA NEGARA INDONESIA.....</b>	<b>16</b>
A. Kementrian Negara Berdasarkan Uud 1945 .....	16
B. Kedudukan Mentri Dalam Hukum Tata Negara Indonesia .....	23
C. Sistem Pengangkatan Dan Pemberhentian Mentri Menurut Undang-Undang.....	29
1. Pelaksanaan pengangkatan .....	33
2. Pelaksanaan pemberhentian .....	36

<b>BAB III PANDANGAN IMAM AL-MAWARDI TENTANG</b>	
<b>KEDUDUKAN WAZIR.....</b>	<b>41</b>
A. Biografi Imam al-Mawardi.....	41
B. Pendidikan Dan Guru-Guru Imam al-Mawardi.....	42
C. Karya-Karya Imam al-Mawardi .....	45
D. Pokok-Pokok Pemikiran Politik Imam al-Mawardi .....	47
E. Kedudukan Wazir Menurut Imam al-Mawardi .....	59
F. Sistem Pengangkatan Wazir Menurut Imam al-Mawardi .....	65
 <b>BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-</b>	
<b>MAWARDI DAN HUKUM TAT NEGARA INDONESIA .....</b>	<b>72</b>
A. Pandangan Imam al-Mawardi Tentang Kedudukan Wazir.....	72
B. Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia terhadap kedudukan Wazir menurut Imam al-Mawardi .....	76
 <b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>79</b>
A. Kesimpulan .....	79
B. Saran .....	80
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	
 <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Penegasan Judul

Penegasan judul ini untuk memudahkan dan menghindari kesalahpahaman dari berbagai interpretasi dalam memahami judul skripsi yang penulis ajukan, maka diperlukan adanya penegasan pengertian istilah yang terdapat pada judul skripsi: "Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan Wazir Menurut Imam al-Mawardi " adalah sebagai berikut:

1. Tinjauan adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan.<sup>1</sup>
2. Hukum Tata Negara berdasarkan doktrin ilmu pengetahuan hukum, lazimnya dipahami sebagai bidang ilmu hukum tersendiri yang membahas mengenai struktur ketatanegaraan dalam arti statis, mekanisme hubungan antara kelembagaan negara, dan hubungan antara negara dengan warga negara.<sup>2</sup>
3. Kedudukan menurut Soerjono Soekanto merupakan posisi hubungan antara satu orang atau lembaga dengan yang lainnya dalam lingkungan masyarakat.<sup>3</sup>
4. Kementrian (Al-Wizarah) kata "*wizarah*" diambil dari kata "*al-wazr*" yang berarti "*al-tsuhl*" atau berat. Dikatakan demikian karena seorang *wazir* memikul beban tugas-tugas kenegaraan yang berat. kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ( Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 157.

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia-Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), h.3.

<sup>3</sup>Soerjono Soekanto, *patologi sosial*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1986), h. 221.

dan Persia modern, *wazir* mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan.<sup>4</sup>

5. Imam al-Mawardi, Ia adalah Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi Al-Bashari. Ia seorang pemikir Islam terkenal, ahli fiqh terkemuka dari ahlin mazhab Syafui'i, dan tokoh politik yang cukup berpengaruh pada masa daulah Abbasiyah. Ia hidup antara 364 dan 450 H. Ia belajar hadis di negeri Basrah kepada Hasan bin Ali Muhammad Al-Jabali, fiqh kepada Abul Qasim Abdul Wahid bin Muhammad Ash-Shamiry Al-Qady, kemudian berangkat ke Baghdad untuk memperdalam ilmu dan menemui Syekh Abu Hamid Ahmad bin Abi Thahir Al-Isfirayani dan belajar fiqh kepadanya.<sup>5</sup>

Jadi dari beberapa penjelasan diatas penulis menegaskan kembali bahwa judul skripsi "Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan *Wazir* Menurut Imam al-Mawardi" adalah Studi analisis bagaimana pandangan Hukum Tatanegara Indonesia terhadap kedudukan *Wazir* (kementrian), menurut Imam al-Mawardi.

## B. Alasan memilih Judul

Ada beberapa alasan yang menjadi motivasi penulis untuk memilih judul ini sebagai bahan untuk penelitian, diantaranya sebagai berikut :

1. Penulis sangat tertarik mengkaji pemikiran-pemikiran Imam al-mawardi tentang *Wazir* karena menurut penulis pemikiran aL-Mawardi sangat baik untuk dijadikan bahan kajian ilmiah.

---

<sup>4</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta : Gaya Media Pratama,2014), h.166.

<sup>5</sup>Rosihon Anwar, *Filsafat Politik Antara Barat dan Islam*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2010), h. 365.



2. Penulis ingin mengetahui lebih jauh peran dan kedudukan *wazir* menurut konsep Imam al-Mawardi dan menurut Hukum Tata Negara Indonesia dalam hal kementerian Indonesia.
3. Karena kebutuhan prodi dan ketersediaan data yang diajukan dan kesesuaian dengan jurusan yang saya ambil.

### C. Latar belakang masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. salah satu ciri dalam negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah dianutnya pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara.<sup>6</sup> Pentingnya pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam sebuah negara menurut Montesquieu didasarkan atas logika bahwa kekuasaan yang terlalu besar dan dikonsentrasi pada satu tangan sangat potensial untuk disalahgunakan karena tidak ada kekuasaan lain yang dapat menjadi penyeimbang dan kontrol. Suatu kekuasaan hanya mungkin dikontrol oleh fungsi kekuasaan lainnya yang dipisah dan memiliki kedudukan yang setara.

Konkretisasi pemikiran Montesquieu ia tuangkan dalam karyanya *L’Esprit des Lois* dengan membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang yaitu. (1) Kekuasaan Legislatif, (2) Kekuasaan Eksekutif, dan (3) Kekuasaan Yudikatif.<sup>7</sup> Kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan negara yang melaksanakan Undang-

---

<sup>6</sup> Jimly Ashidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), h. 281.

<sup>7</sup> *Ibid*, h.283.

Undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib keamanan, baik di dalam maupun diluar negeri.<sup>8</sup> Sedangkan menurut Jimmly Ashiddiqie cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi.<sup>9</sup>

Dalam konteks negara hukum Indonesia, khusus cabang kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden, hal ini dilandaskan secara normatif pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa “ Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan Pasal tersebut mempunyai makna bahwa Presiden dalam kedudukanya dapat disebut sebagai kepala pemerintahan yang memiliki kewenangan penuh untuk menjalankan tugas pemerintahan di Indonesia.

Dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan, Presiden sebagaimana diamanatkan UUD NRI 1945 dibantu oleh mentri-mentri negara. Dalam bab V tentang Kementrian Negara pasal 17 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa:

1. Presiden dibantu oleh Mentri-mentri negara.
2. Mentri-mentri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presidien.
3. Setiap mentri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementrian negara diatur dalam Undang-undang.

Hadirnya kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan mentri sebagaimana diamanatkan pada Pasal 17 ayat (2) bermakna bahwa Presiden mempunyai kewenangan Konstitsional dalam menyusun Kementrian

---

<sup>8</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*(Jakarta : Kencana , 2011), h. 111.

<sup>9</sup> Jimly Ashiddiqie, *Op Cit*, h. 323.

yang akan membantunya dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan. Ketentuan ini sekaligus bermakna bahwa Mentri-mentri negara yang membidangi urusan tertentu tersebut berada dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Secara esensial, eksistensi dan kedudukan menteri dalam penyelenggaraan pemerintahan sangatlah penting. Berdasarkan penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa mentri-mentri itu bukanlah pejabat yang biasa, kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya para mentri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya dibidang tugas-tugasnya masing-masing.<sup>10</sup> Dengan kedudukan tersebut mentri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik Negara.<sup>11</sup>

Ketentuan lebih lanjut tentang mentri diatur dalam Undang-Undang No 39 Tahun 2008 tentang kementrian Negara. Lahirnya UU tersebut merupakan hasil perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang menambah satu Pasal dalam hal terkait Kementrian Negara yaitu Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementrian Negara diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Dalam penjelasannya, diuraikan bahwa Undang-Undang tersebut juga didasarkan atas semangat hadirnya pedoman konkret yang dapat memudahkan Presiden dalam menyusun kementrian Negara karena dalam Undang-Undang ini secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementrian Negara.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 148.

<sup>11</sup> Titik Triwulan, *Op,Cit* , h.209.



Dalam hal pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian menteri, Undang-Undang *a Quo* mengatur tentang persyaratan pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pengaturan persyaratan pengangkatan maupun pemberhentian menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang menteri, namun hadirnya ketentuan tersebut dimaksudkan agar seorang menteri yang diangkat oleh Presiden memiliki integritas dan memiliki integritas dan kepribadian yang baik, serta memiliki kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerjasama sebagai pembantu Presiden.<sup>12</sup>

Selanjutnya dalam Khazanah intelektual Islam era kekhalifahan Abbasiyah pernah mengukir sejarah emas dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan pemikiran tentang keagamaan. Salah satu tokoh terkemuka sekaligus pemikir dan peletak dasar keilmuan politik Islam penyangga kemajuan Abbasiyah itu adalah Imam al-Mawardi. Tokoh yang pernah menjadi qadhi (hakim) dan duta keliling *Khalifah* ini, menjadi penyelamat berbagai kekacauan politik di negaranya, Basrah (kini Irak), beliau juga sebagai seorang penasehat politik, Imam al-Mawardi menempati kedudukan yang paling penting di antara sarjana-sarjana muslim.

Istilah kementerian yang digagas Imam al-Mawardi dalam sistem pemerintahan Islam meskipun dalam Fiqih Siyasah digunakan istilah *Wazir*, namun istilah ini digunakan dengan konotasi bahasa, yaitu pembantu *Khalifah*. bukan dengan konotasi menteri kabinet sebagaimana yang disebut dalam pemerintahan kontemporer. penguasa yang mempunyai otoritas pemerintahan

---

<sup>12</sup> Ketentuan UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

secara utuh adalah para menteri, bukan hanya seorang menteri, karena seorang menteri hanya mempunyai kewenangan terbatas sebagaimana yang telah ditetapkan oleh kepala negara.

Imam al-Mawardi berpendapat bahwa *wazir* atau kementrian terbagi menjadi dua yaitu *wazir tafwidhi* dan *wizarah tanfidzi*. Jenis yang pertama adalah jabatan *wazir* yang diangkat oleh kepala Negara untuk diserahkan kepadanya urusan pemerintahan dan diberi hak penuh untuk bertindak. *Wazir* ini bukan seorang perantara tetapi merupakan kepala negara yang kedua. Dari pengertian ini, tentu akan muncul anggapan bahwa akan ada tumpang tindih atau pertentangan antara tugas dan kekuasaan *wazir* dengan kepala negara, karena keduanya sama dalam tugas dan kekuasaan. Lalu seberapa banyak fungsi kepala negara bila *wazir* ini sudah ada, begitu pula sebaliknya. Bagaimana pula mekanisme pertanggungjawaban perdana menteri ini kepada kepala negara sedangkan keduanya mempunyai kesetaraan tugas dan wewenang.

*Wazir* jenis yang kedua adalah “jabatan *wazir* yang bertugas melaksanakan rupa urusan, tanpa mempunyai kekuasaan otonom. Segala ketentuan dan ketetapan tetap ditangan kepala negara. *Wazir* petugas ini hanya melaksanakan hukum-hukum yang dikeluarkan oleh kepala negara.”<sup>13</sup> *Wazir* ini hanyalah perantara antara kepala negara dengan rakyatnya, namun boleh mengemukakan tentang pendapatnya, yaitu *wizarah tanfidzi*. *Wizarah tanfidzi* tidak memiliki kuasa atas urusan apapun kecuali hanya apa yang diperintahkan oleh kepala negara, dan ini sangat berbeda sekali dengan *wizarah tafwidhi* menurut Imam Al-

---

<sup>13</sup>Al-mawardi, *al-ahkam al-sultoniyyah wa ul-wilayah*, (Bairut, al-makatab al-islami, 1416 II), h.25.

Mawardi, seluruh yang boleh dilakukan kepala negara boleh pula dilakukan oleh *wazir tafwidhi* kecuali tiga hal : *pertama*, memberi mandat kekuasaan kepada negara karena kepala negara dapat memberikan mandat yang ia pegang kepada siapa saja yang ia nilai pantas, sedangkan menteri tidak memiliki wewenang itu. *Kedua*, kepala negara dapat mencukupi kebutuhan umat terhadap institusi pimpinan pemerintahan, sedangkan *Wazir Tafwidhi* tidak dapat melakukannya. *Ketiga*, kepala negara dapat memberhentikan pejabat yang diangkat oleh *Wazir Tafwidhi* sedangkan *Wazir Tafwidhi* tidak dapat memberhentikan pejabat yang diangkat oleh kepala negara.<sup>14</sup>

Sebenarnya letak perbedaan dalam hal istilah yang digunakan dalam Islam di Barat kurang jelas, seperti apa *Wizarah* dalam Islam dan seperti apa perkembangan dalam teori kementrian barat dewasa ini. Menurut *Diyu,ud-din ar-Rais*; bila dibandingkan dengan tata hukum sekarang terdapat dalam undang-undang modern, maka *wazir Tafwidhi* hampir sama dengan yang dikatakan “ perdana menteri”, dan *wazir* dalam pemerintahan sekarang, hanyalah *wazir Tafwidhi* yang harus melaksanakan putusan-putusan kabinet saja. Fiqh Islam menamakanya dengan para wali, karena harus bekerjasama dan tunduk di bawah putusan kabinet.<sup>15</sup> Islam lebih dulu mengenal masalah dusturiyah dan idariyyah ketimbang Barat, berarti teori kementrian juga telah dikenal Islam sebelum Barat menggagas tentang kementrian. Meskipun telah berusia tua, kementrian ini selalu eksis sampai saat ini karena merupakan ujung tombak pemerintahan. Mungkin saja disebabkan karena Islam berhenti dalam berjihad di bidang pemikiran

---

<sup>14</sup>*Ibid*,h. 221.

<sup>15</sup>*Ibid*, h. 225.



pemerintahan, sehingga Barat mengadopsi dan kemudian mengembangkan pemikiran yang sudah dicapai oleh Islam, akibatnya sampai abad modern ini Baratlah yang kemudian mendominasi semua dalam hal sistem pemerintahan.

Termuat prinsip-prinsip politik kontemporer dan kekuasaan, yang pada masyarakat dapat dikatakan sebagai pemikiran maju, bahkan sampai kini sekalipun. Misalnya, dalam buku itu dibahas masalah pengangkatan *Imam* (kepala Negara atau pemimpin), pengangkatan menteri, gubernur, panglima perang, ijtihad bagi kemaslahatan umum, jabatan hakim, jabatan wali pidana. Selain itu juga dibahas imam shalat, zakat, fa'i dan ghanimah ( harta peninggalan perampasan perang) dan sebagainya.<sup>16</sup> Khususnya dalam konteks sistem pemerintahan kontemporer, sulit rasanya menerapkan konsep dan pemikiran Imam al-Mawardi secara penuh. Barangkali, hanya beberapa bagian, semisal dalam masalah kualifikasi dan pengangkatan seorang Imam, juga masalah pembagian kekuasaan di bawahnya. Namun demikian, wacana Imam al-Mawardi sangat berbobot ketika diletakan sebagai antithesis dari kegagalan teori demokrasi, dan sumbang khazanah berharga bagi perkembangan politik Islam modern.<sup>17</sup>

Dari latar belakang masalah yang penulis uraikan di atas, penulis tertarik untuk menggali lebih mendalam tentang pemikiran Imam Al-Mawardi yang berkenaan dengan *Wazir* (Kementrian) kemudian dikomparasikan dengan Hukum Tata negara Indonesia. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan antara *Wazir* menurut Imam al-Mawardi dan Hukum Tata Negara Indonesia. Dalam skripsi ini

---

<sup>16</sup>Imam Munawir, *Asas-Asas Kepemimpinan dalam Islam*, ( Surabaya : Usaha Nasional, 1980), h.5.

<sup>17</sup>Munawir Sjadli, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, ( Jakarta : UI-Pres, 1993), h. 138.

penulis harapkan dapat memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan *Wazir* (kementrian).

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, ada beberapa pokok masalah yang mendasari penelusuran terhadap pemikiran Imam al-Mawardi, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan *Wazir* (kementrian) menurut Imam al-Mawardi ?
2. Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia terhadap kedudukan *wazir* (Kementrian) menurut Imam al-mawardi ?

#### **E. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

1. tujuan penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui kedudukan *Wazir* menurut Imam al-Mawardi
- b. Untuk mengetahui tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia terhadap kedudukan *wazir* menurut Imam al-Mawardi.

2. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Memberikan pemahaman bagi pembaca mengenai kedudukan *wazir* (kementrian).
  - b. Dapat membawa perkembangan terhadap ilmu pengetahuan dan dapat dijadikan rujukan tentang kedudukan *wazir* (Kementrian).
  - c. Untuk menambah refrensi, bahan Literatur atau pustaka, khususnya dalam memahami *wazir* (Kementrian).

- d. Dapat menjadikan dasar bahan kajian untuk penelitian lebih lanjut dan lebih mendalam tentang permasalahan yang terkait.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan wawasan kepada penulis dan dalam rangka meningkatkan disiplin ilmu yang akan dikembangkan sesuai dengan bidang studi yang merupakan mata kuliah pokok dan diperdalam lebih lanjut lagi melalui studi-studi yang serupa dengan disiplin ilmu tersebut.
- b. Memberikan manfaat bagi semua kalangan masyarakat luas terutama setiap orang yang ingin memperdalam ilmu hukum ketatanegaraan di setiap perguruan tinggi, khususnya yang mengkaji bidang *wazir* (mentri).
- c. Memberikan sumbangan khususnya bidang ilmu ketatanegaraan sehingga berfungsi untuk mengetahui tentang *wazir* (Kementrian) menurut pandangan Imam al-Mawardi dan Hukum Tata Negara Indonesia.
- d. Memberikan informasi dan masukan bagi para peneliti berikutnya yang ingin melakukan penelitian di bidang ini.

## F. Metode Penelitian

Secara etimologis penelitian dalam bahasa Inggris yaitu *research* yang berasal dari dua kata yaitu *re* dan *search*. *Re* berarti kembali atau berulang dan *search* berarti mencari, menjelajahi, atau menemukan makna. Dengan demikian metode



penelitian atau riset berarti mencari, menjelajahi atau menemukan makna kembali secara berulang.<sup>18</sup>

Metode ini adalah metode yang paling tepat untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan. Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Metode ini sekaligus sesuai dengan penulisan karya ilmiah maupun menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan sesuai dengan jenis dan sifat penelitian<sup>19</sup>

Agar suatu penelitian mendapatkan hasil yang maksimal, perlu ditentukan metode-metode tertentu dalam melaksanakan penelitian, ada beberapa hal yang perlu dikemukakan dalam metode penelitian, antara lain:

#### 1. Jenis dan pendekatan

Dilihat dari jenisnya, penelitian dalam skripsi ini termasuk dalam penelitian pustaka (*library research*). Penelitian pustaka yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan) baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian dari peneliti terdahulu yang digunakan sebagai data primer.<sup>20</sup> Kemudian pendekatan di dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang dimaksud pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum

---

<sup>18</sup> Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, (Bandung: CV.Pustaka Setia, 2002), h. 25.

<sup>19</sup> Cholid Nurbuko dan Abu Ahmadi, *Metode Penelitian*, (Jakarta : Bumi Aksara. 1997), h.30.

<sup>20</sup> Susiadi, *Metodologi Penelitian*, (Bandar Lampung : Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung , 2015) h. 10.

utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah dengan mengkaji dan menelusuri bahan-bahan pustaka terhadap pemikiran-pemikiran Imam al-Mawardi mengenai *Wazir* (Kementrian) baik literatur primer maupun sekunder yang jadi penunjang dalam pemecahan pokok-pokok masalah.

Adapun sumber datanya dapat dikategorikan menjadi dua yaitu :

### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari literatur yang langsung berhubungan dengan permasalahan penulis yaitu berasal dari Al-Qur'an, hadist, dan buku-buku karya Imam al-Mawardi di antaranya, *al-ahkam as-Sultanniyyah* dan *Qawain al-Wizarah wa Styasat al-mulk*, kemudian buku Hukum Tata Negara di antaranya, *Pengantar Hukum Tata Negara dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UU No 39 Tahun 2008. Dan literatur buku lainnya yang menyangkut permasalahan skripsi ini.

### b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian berupa buku, koran, media “online”, karya tulis, jurnal dan artikel-artikel yang dapat mendukung dalam penulisan penelitian dan relevan dengan penelitian ini.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini melalui dokumentasi dengan cara penelusuran dan penelitian kepustakaan, yaitu mencari data mengenai obyek penelitian.<sup>21</sup> Dan mengumpulkan data mengenai suatu hal atau variabel tertentu yang berupa catatan, buku, surat kabar, artikel dan lain sebagainya. Teknik ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis dan mempelajari data-data yang berupa bahan-bahan pustaka yang berkaitan serta dengan cara menelaah sumber-sumber kepustakaan tersebut.

### 4. Teknik Pengelolaan Data

Secara umum pengelolaan data setelah data terkumpul dapat dilakukan:

- a. Pemeriksaan data (*editing*) yaitu pengecekan atau pengoreksian data yang telah dikumpulkan karena kemungkinan data yang terkumpul itu tidak logis. Dan memeriksa ulang, kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut terkumpul.
- b. Penandaan data (*coding*) yaitu memberi catatan data yang menyatakan jenis dan sumber data baik itu sumber dari Al-Qur'an dan hadis, atau buku-buku literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

---

<sup>21</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Ed.) Cet.4, (Jakarta :Rineka Cipta, 1998), h. 236.



- c. *Rekontruksi* data yaitu menyusun ulang secara terartur berurutan, logis sehingga mudah dipahami sesuai dengan permasalahan kemudian ditarik kesimpulan sebagai tahap akhir dalam proses penelitian<sup>22</sup>.

## 5. Metode Analisa Data

Dalam menganalisis data dilakukan dengan analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menganalisis data menggunakan sumber informasi yang relevan untuk melengkapi data yang penulis inginkan. Metode yang digunakan dalam menganalisis data ini yaitu dengan metode Induktif. Metode induktif adalah suatu cara fikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang konkrit, kemudian dari fakta-fakta yang khusus konkrit generalisasi yang bersifat umum.

---

<sup>22</sup>Amiruddin Dan Zainal Arifin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2006), h. 107.

## **BAB II**

### **MENTRI DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

#### **A. Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945**

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan (UUD 1945) mengatur bahwa Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial.<sup>1</sup> Presiden memegang kekuasaan penuh untuk menjalankan roda pemerintahannya. Salah satu kewenangan Presiden adalah mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara, seperti mengangkat menteri-menteri.<sup>2</sup>

Pasal 17 ayat (1) menegaskan bahwa kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Para menteri ini bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena statusnya sebagai pembantu Presiden. Disinilah terlihat bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial, karena kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan tetap berada di tangan Presiden. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Presidenlah yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara karena kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan menteri-menteri tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi bergantung pada Presiden.

Meskipun Pasal 17 ayat (3) menyatakan bahwa menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan, tetapi dalam prakteknya terdapat beberapa

---

<sup>1</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

<sup>2</sup> Pasal 17 UUD 1945.

menteri yang tidak memimpin Departemen Pemerintahan, seperti Menteri Sekretaris Negara dan ada juga diangkat Menteri Koordinator dan Menteri Muda. Secara yuridis hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, sebab Menteri Koordinator itu hanya berfungsi untuk mengkoordinir beberapa menteri yang memimpin departemen pemerintahan, sedangkan menteri muda adalah membantu untuk menangani bidang khusus dari seorang menteri yang memimpin departemen pemerintahan. Jika ditafsirkan dari Pasal 17 pun bahwa menteri adalah pembantu presiden maka tidak ada persoalan sebab Presiden sebagai kepala pemerintahan bisa saja menentukan pembantu yang diberi tugas khusus tanpa harus memimpin departemen, artinya ketentuan pasal 17 ayat (3) bahwa menteri itu memimpin departemen pemerintahan bukanlah suatu keharusan, semuanya tergantung pada Presiden sesuai dengan kebutuhan yang dihadapi.<sup>3</sup>

Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa “menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Berdasarkan ketentuan UUD 1945 menunjukkan bahwa menteri negara tergantung pada Presiden baik pengangkatan maupun pemberhentiannya, akan tetapi menteri-menteri tersebut bukan pegawai tinggi biasa. Hal ini dikarenakan menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam prakteknya. Sebagai Pemimpin Departemen, Menterilah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Menteri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemen yang dipimpinnya. Sehingga jelas bahwa menteri-menteri itu berkedudukan sebagai pemerintah atau pemegang

---

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), h. 115-116.

kekuasaan sebagai pembantu Presiden di tingkat pusat. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara maka para menteri bekerja sama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang Presiden.

Pasal 68 ayat (2) Konstitusi RIS menyatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan pemerintah menurut Konstitusi RIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.”<sup>4</sup> Berbeda dengan UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara, pada Konstitusi RIS Presiden hanya berkedudukan sebagai Kepala Negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh Perdana Menteri. Hal ini dikarenakan dalam Konstitusi RIS, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer.

Pada masa pemberlakuan Konstitusi RIS, menteri-menteri adalah bagian dari alat-alat perlengkapan sekaligus bagian dari pemerintah bersama Presiden. Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer sehingga kekuasaan pemerintahan dan segala tindakan pemerintah yang bertanggung jawab adalah menteri-menteri. Presiden tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, segala pemerintahan harus melibatkan menteri-menteri yang terkait. Sementara itu keterlibatan Presiden hanya bersifat formalitas untuk sekedar mengetahui.<sup>5</sup> Semua keputusan atau peraturan harus diambil oleh

---

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 95.

<sup>5</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, h. 39.



kabinet, kemudian keputusan atau peraturan tersebut ditandatangani oleh Presiden dan ditandatangani oleh Menteri.<sup>6</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950), sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer atau pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada Parlemen, sedangkan Presiden hanyalah merupakan Kepala Negara, bukan Kepala Pemerintahan (Pasal 45 UUDS 1950).<sup>7</sup> Sehingga penanggung jawab atas pemerintahan dipegang oleh menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Sedangkan Presiden sebagai kepala negara tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya.<sup>8</sup>

Sebagaimana dalam Konstitusi RIS, kedudukan menteri pada masa pemberlakuan UUDS 1950 lebih tinggi daripada pada saat diberlakukan UUD 1945. Pada masa ini menteri-menteri menjadi bagian dari alat-alat perlengkapan negara (Pasal 44).<sup>9</sup> Dari beberapa ketentuan pasal-pasal dalam UUDS 1950 dapat disimpulkan bahwa menteri-menteri atau pemerintah mempunyai kewenangan yang cukup besar. Selain sebagai bagian dari alat-alat perlengkapan negara, ia juga mempunyai kewenangan dan privilege. Ia terlibat secara langsung dalam proses pembuatan Undang-Undang, proses pembuatan anggaran belanja negara sekaligus pemegang umum anggaran, penerbitan uang, serta dalam kaitan dengan hubungan luar negeri.

UUDS 1950 secara tegas memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk mengangkat menteri-menteri (Pasal 50) dan perdana menteri. Dalam menjalankan

---

<sup>6</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 82.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.cit*, h. 97.

<sup>8</sup> Pasal 83 UUDS 1950.

<sup>9</sup> Naskah Komprehensif, *Op.cit*, h. 42.

kewenangannya ini, UUDS 1950 juga mengatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menunjuk pembentuk (formatur) kabinet.<sup>10</sup> Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 tersebut, maka UUD 1945 kembali berlaku di Indonesia. Sehingga terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang sebelumnya adalah sistem parlementer berdasarkan UUDS 1950, menjadi menganut sistem presidensial yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Secara normatif, tidak ada satu perubahan pasal pun dalam UUD 1945 pasca dekrit. Dekrit hanyalah sebuah instrument yang digunakan oleh Soekarno dalam memberlakukan kembali UUD 1945 setelah Konstituante hasil pemilu tahun 1955 tidak berhasil merumuskan suatu Undang-Undang Dasar yang baru.<sup>11</sup>

Setelah kembali ke UUD 1945, Presiden mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk mengangkat menteri-menterinya secara langsung, tanpa harus menunjuk formatuer. Sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945, kedudukan menteri-menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden. Kata-kata UUD 1945 adalah bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri”. Dengan demikian berlakulah sistem presidensial dimana menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden bukan lagi kepada parlemen. Mereka dapat diberhentikan setiap waktu oleh Presiden.<sup>12</sup>

Perdebatan mengenai perubahan bab tentang kementerian negara yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 17 UUD 1945, dimulai sejak perubahan pertama sampai dengan perubahan ketiga. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan dari

---

<sup>10</sup> Pasal 51 UUDS tahun 1950.

<sup>11</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan...* Op.cit., h. 89.

<sup>12</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 200-201.

perubahan atau amandemen UUD 1945 yakni untuk mengurangi dominasi kekuasaan presiden yang terlalu besar.

Pembahasan perubahan pertama tahun 1999 terhadap Pasal 17 menghasilkan kesepakatan untuk merubah ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan pada pembahasan perubahan ketiga tahun 2001 menghasilkan kesepakatan untuk menambah satu ayat, yakni ayat (4). Pasal 17 UUD NRI 1945 setelah perubahan selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- 4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang.

Setelah perubahan pertama dan ketiga, Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelum perubahan, Presiden bebas melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, maka setelah perubahan UUD NRI 1945 hal tersebut tidak dapat dilakukan secara serta merta, karena semua itu diatur dengan Undang-Undang. Itu artinya, untuk melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, Presiden memerlukan persetujuan DPR. Namun dalam urusan pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri, Presiden bebas melakukan kapan saja tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga negara lainnya.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Abdul Ghoffar, perbandingan, *Op.cit.*, h.119-120.

Perubahan UUD NRI 1945 membawa pengaruh yang cukup besar pada Kementerian Negara. Sebelum perubahan, Presiden memiliki kekuasaan yang mutlak terkait Kementerian Negara. Pembentukan, pengubahan maupun pembubaran Kementerian dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasehat, mendapat usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara yang lain, karena hal ini merupakan hak prerogatif dari Presiden.<sup>14</sup> Tetapi, setelah perubahan UUD NRI 1945, kewenangan tersebut tidak bisa dilakukan secara serta merta oleh Presiden karena hal itu dibatasi oleh sebuah Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang.” Oleh karena itu berdasarkan ketentuan tersebut, maka dibuatlah suatu Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai Kementerian Negara, yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (UU No. 39 Tahun 2008). Undang-undang yang terdiri atas 9 (sembilan) Bab dan 28 (duapuluh delapan) Pasal ini nantinya merupakan titik tolak bagi penataan kelembagaan pemerintahan yang selama ini diatur dengan Peraturan Presiden.

Keberadaan UU No. 39 Tahun 2008 ini harus dipandang sebagai bagian dari semangat reformasi birokrasi Indonesia. UU ini pada dasarnya tidak bertujuan untuk mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun Kementerian Negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, keberadaan UU ini diharapkan mampu memudahkan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, h.125.



Presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena secara jelas dan tegas mengatur tentang kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian Negara. Peraturan perundang-undangan ini diperlukan sebagai batu acuan (milestone) dalam menyusun kelembagaan pemerintahan. UU ini juga merupakan salah satu sarana untuk membangun sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima, sehingga dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance), yang pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita luhur dan tujuan bangsa sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>15</sup>

#### **B. Kedudukan Mentri dalam Hukum Tata Negara Indonesia**

Secara normatif, kedudukan menteri telah diatur dalam Bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu pada Bab V tentang kementerian negara. Pada Bab tersebut terdiri dari 1(satu) pasal yaitu Pasal 17 yang didalamnya termuat 4 (empat) ayat diantaranya:

1. Presiden dibantu oleh menteri-mentri negara;
2. Menteri-mentri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;
4. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

---

<sup>15</sup> Penjelasan Umum UU no 39 Tahun 2008 Alenia ke IV.

Menurut Jimmly Ashiddiqie<sup>16</sup> pengaturan soal kementerian negara yang tersendiri dalam Bab yang terpisah dari Bab III kekuasaan pemerintahan negara disebabkan oleh karena kedudukan menteri-mentri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan.

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa menteri-mentri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang-bidang tugas-tugasnya masing-masing. Dengan demikian, meskipun sering diistilahkan bahwa para menteri itu adalah pembantu Presiden, tetapi mereka ini bukanlah orang atau pejabat sembarangan. Karena itu untuk dipilih sebagai menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif dibidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik. Apalagi bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas pemerintah dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat bekerja dengan efektif untuk kepentingan seluruh rakyat.<sup>17</sup>

Namun hal yang perlu dipahami menteri disebut sebagai pelaksana pemerintahan bukan berarti hal tersebut telah menggeser amanat ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden. Sehingga menurut Harun Alrasid pemerintah ialah tetap Presiden sendiri, bukan Presiden

---

<sup>16</sup> Jimmly Ashidqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 146.

<sup>17</sup> *ibid*, h. 147-148.

plus menteri. Logika inipun dipertegas dengan proses pertanggungjawaban kinerja kementerian dalam sistem presidensial hanyalah kepada Presiden dan bukan kepada DPR.

Berdasarkan pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 telah mengamanatkan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Dengan ketentuan tersebut telah melahirkan suatu Undang-undang organik yaitu UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Berdasarkan penjelasan umumnya, hadirnya UU No 39 Tahun 2008 sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementerian negara.<sup>18</sup>

Pada pasal 1 angka (1) dan (2) UU No 39 Tahun 2008 menjelaskan bahwa;

1. Kementerian Negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;
2. Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain, setiap kementerian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri.

---

<sup>18</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Grafiti, 1999), h.15

Berdasarkan Pasal 5 UU No 39 Tahun 2008 urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan yang nomekultur kementrianya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesa Tahun 1945, meliputi urusan luar negri, dalam negri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indnesia Tahn 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha mikik negara, pertahanan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Ada sebanyak 47 urusan pemerintahan yang diamanatkan dalam ketentuan diatas secara garis besar telah menandakan bahwa terdapat kompleksitas urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh Presiden melalui kementrian negara. Dalam pasal 1 peraturan Presiden (perpres) No 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi



Kementrian Negara disebutkan 34 jumlah kementrian. Kementrian tersebut adalah:

1. Kementrian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
2. Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian;
3. Kementrian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
4. Kementrian Koordinator Bidang Kematrimitan;
5. Kementrian Dalam Negeri;
6. Kementrian Luar Negri;
7. Kementrian Pertahanan;
8. Kementrian Agama;
9. Kemenrian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
10. Kementrian Keuangan ;
11. Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan;
12. Kementrian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi;
13. Kementrian Kesehatan;Kementrian Kehutanan;
14. Kementrian Sosial;
15. Kementrian Ketenagakerjaan;
16. Kementrian Perundistrian;
17. Kementrian Perdagangan;
18. Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral;
19. Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
20. Kementrian Perhubungan;
21. Kementrian Komunikasi dan Informatika;

22. Kementrian Pertanian;
23. Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
24. Kementrian kelautann dan Perikanan;
25. Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
26. Kementrian Agraria dan Tata Ruang;
27. Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional;
28. Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
29. Kementrian Badan Usaha Milik Negara;
30. Kementrian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
31. Kementrian Pariwisata;
32. Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
33. Kementrian Pemuda dan Olahraga; dan
34. Kementrian Sekretariat Negara.

Jumlah ini sudah batas maksimal, karena Pasal 15 UU No 39 Tahun 2008 hanya membatasi jumlah kementrian paling banyak (tidak lebih) dari 34 (tiga puluh empat). Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, pada Pasal 8 UU No 39 Tahun 2008 mengamanatkan bahwa Kementrian memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi tertentu, yaitu:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang dan pelaksanaan teknis dari pusat sampai ke daerah.

2. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidang pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah dan pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional
3. Perumusan dan penetapan kebijakan dibidang koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidangnya.

Selain dari beberapa menteri muatan tersebut, pada UU no 39 Tahun 2008 juga mengatur tentang syarat pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pengaturan syarat pengangkatan dan pemberhentian menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak presiden dalam hal memilih seorang menteri, sebaliknya menekan bahwa seorang menteri yang di angkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Presiden juga diharapkan juga memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian. Memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerjasama sebagai pembantu presiden.<sup>19</sup>

### **C. Sistem Pengangkatan Mentri dan pemberhentian mentri menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008**

pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Mentri merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden, hal ini disebabkan kewenangan ini diatur secara eksplisist dalam konstitusi yaitu pasal 17 ayat (2)

---

<sup>19</sup> Bagian umum penjelasan Undang-undang No 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara .

UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa “Mentri-mentri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian menteri oleh Presiden kemudian diatur secara lebih jelas dalam UU NO 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara. Lahirnya Undang-Undang ini merupakan implikasi perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang menambah satu pasal dalam Bab Kementrian Negara yaitu pasal 17 ayat (4) yang berbunyi bahwa “ pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementrian Negara diatur dalam Undang-Undang”. Dengan diaturnya Kementrian Negara lebih lanjut dalam instrumen Undang-Undang sekaligus telah menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sendi utama dalam pembangunan hukum nasional di Indonesia.<sup>20</sup>

Secara umum, UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara mengatur terkait kementrian Negara dalam IX Bab dan 28 pasal. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa Undang-Undang ini bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi presiden dalam menyusun Kementrian Negara karena didalamnya secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementrian Negara. Hal ini juga sejalan dengan dengan salah satu fungsi eksternal suatu peraturan perundang-undangan yaitu memberikan fungsi kemudahan (fasilitas) dalam melaksanakan suatu urusan.<sup>21</sup>

Lebih lanjut, berdasarkan penjelasan UU No 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa Undan-Undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan prisidensial yang efektif dan efisien yang menitikberatkan pada peningkatan

---

<sup>20</sup> Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta : Rangkas Education, 2011), h. 64.

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 63-67.



pelayanan publik yang prima. Adanya penekanan pada pembangunan sistem presidensial yang efektif dan efisien secara tidak langsung menegaskan bahwa kabinet berdasarkan Undang-Undang ini harus disusun menggunakan pendekatan kabinet sistem presidensia. Solly Lubis<sup>22</sup> menguraikan bahwa kabinet presidensial adalah kabinet yang tugas eksekutifnya dipertanggungjawabkan oleh Presiden, dengan demikian Menteri-Menteri memegang peranan sebagai pembantu Presiden dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden atas tugas pembantunya itu.

Demikian juga halnya dengan pandangan Yunarto Wijaya<sup>23</sup> bahwa Menteri dalam sistem Presidensial adalah sepenuhnya pembantu Presiden, artinya Menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan Presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh Presiden. Tidak boleh ada campur tangan partai dalam penentuan garis-garis kebijakan dari Presiden kepada Mentrinya. Mengingat bahwa dalam sistem Presidensial, program eksekutif sepenuhnya berpatokan kepada kontrak sosial antara Presiden dengan rakyat. Tidak ada ikatan kepentingan program dengan partai, walaupun Presiden dicalonkan oleh koalisi partai tertentu.

Hadirnya UU No 39 Tahun 2008 juga dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan membatasi jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat). Artinya, jumlah kementerian tidak dimungkinkan melebihi jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan. Pembatasan jumlah kementerian ini juga sejalan dengan pengaturan mengenai kementerian negara yang dalam

---

<sup>22</sup> Solly Lubis, *Imu Negara*, (Bandung : Alumni, 1981), h. 112.

<sup>23</sup> Yunarto Wijaya, Makalah, Kabinet profesional dan sistem Presidensial, <https://kabepiilampungcom.wordpress.com/2009/10/24/kabinet-profesional-sistem-presidensial-2/>, diakses pada 15 september 2018.

Undang-Undang ini tidak didekati melalui pemberian nama tertentu pada setiap kementerian. Akan tetapi, melakukan pendekatan melalui urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Urusan-urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan yang nomenklatur kementriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945; urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945; dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut tidak berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu kementerian. Akan tetapi satu kementerian bisa melaksanakan lebih dari satu urusan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden.

Pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Menteri dalam UU No 39 Tahun 2008 diatur dalam bentuk syarat pengangkatan dan pemberhentian Menteri. Adanya pengaturan tentang persyaratan pengangkatan dan pemberhentian Menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Presiden juga diharapkan memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerjasama sebagai pembantu Presiden.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Penjelasan UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementrian Negara.

## 1. Pelaksanaan pengangkatan

Proses pengangkatan Menteri berdasarkan UU No 39 Tahun 2008 diatur pada Bab V tentang Pengangkatan dan Pemberhentian. Pada Bab tersebut khusus bagian pengangkatan terdiri dari 2 (dua) pasal yaitu pasal 22 dan 23. Pada pasal 22 diatur bahwa ;

- a) Menteri diangkat oleh Presiden
- b) Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seorang harus memenuhi persyaratan :
  1. Warga Negara Indonesia;
  2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  3. Setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;
  4. Sehat jasmani dan rohani;
  5. Memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan
  6. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pada ayat (1) disebutkan bahwa Menteri diangkat oleh Presiden. Diangkatnya Menteri secara langsung oleh Presiden merupakan konsekuensi dianutnya sistem Presidensial. Dalam sistem presidensial menurut Solly Lubis presiden sendiri yang menetapkan personalia kabinet yakni siapa figur yang bakal jadi Menteri di kabinet. Berbeda dengan sistem minisentral parlementer dimana proses pengangkatan Menteri diawali dari Presiden lebih

dulu mengangkat dan memberi mandat kepada formatur kabinet (pembentuk kabinet). Pada lazimnya Presiden menugaskan formatur dari kalangan partai dengan perhitungan agar supaya Menteri yang bakal tampil dikabinet akan mendapat dukungan politik yang kuat dari pihak parlemen (DPR).

Dalam pendekatan historis, pengangkatan Menteri baik menggunakan sistem presidensial dan sistem minisentriial parlementer kedua-duanya pernah dipakai di Indonesia. Pengangkatan Menteri dengan sistem minisentriial parlementer digunakan ketika konstitusi yang berlaku adalah konstitusi RIS dan UUDS 1950. Dan pengangkatan Menteri dengan sistem presidensial digunakan ketika konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD 1945 (setelah amandemen). Untuk lebih jelasnya dinamika pengangkatan Menteri tersebut peneliti uraikan dalam tabel berikut;<sup>25</sup>

Tabel 1. Pengangkatan Menteri Berdasarkan Konstitusi Yang Pernah Berlaku

Konstitusi	Mekanisme	Tipe pembentukan kabinet
UUD 1945	Mentri-mentri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	Sistem presdiensial
Konstitusi Ris	Mentri-mentri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk 3 orang pembentuk kabinet dan salah seorangnya dipilih sebagai perdana Mentri, selanjutnya Presiden menerima anjuran dari ketiga pembentuk kabinet tersebut.	Sistem minisetriial parlementer

<sup>25</sup> Oksep Adhyanto, *Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Fisip Umrah Vol.2, No 2, 2011 h.169.



UUD 1950	Mentri-mentri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet, dan salah seorangnya diangkat menjadi perdana Mentri, selanjutnya Presdien menerima anjuran dari ketiga pembentuk kabinet tersebut.	Sistem minisentral parlementer
UUD NRI 1945	Mentri-mentri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, selanjutnya pembentukan, pengubahan , dan pembubaran kementrian Negara diatur dalam Undang-Undang.	Sistem Presidensial

Pada ayat (2) diatur terkait beberapa syarat yang harus dipenuhi bagi seorang yang akan diangkat menjadi Mentri. Hadirnya syarat ini menegaskan bahwa kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Mentri tidak boleh dilakukan secara bebas. Akan tetapi Presiden harus memastikan apakah personalia yang ditunjuk untuk diangkat menjadi mentri telah memenuhi syarat pengangkatan Mentri yang telah diatur dalam Undang-Undang.

Diaturnya syarat pengangkatan dan pemberhentian Mentri juga dapat dipandang sebagai refleksi upaya Negara dalam menciptakan pejabat pemerintahan yang komplit agar dapat memangku tugas maupun fungsi Negara yang telah diotorisasikan dalam bentuk jabatan dengan baik pula. Hal ini didasarkan pada pandangan Logeman yang menempatkan “jabatan” dari aspek Negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga Negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara melahirkan otoritas dan

wewenang, dan jabatan muncul sebagai pribadi (*person*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Hal senada disampaikan oleh Utrech bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sedangkan yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantaraan “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibanya.<sup>26</sup>

## 2. Pelaksanaan Pemberhentian

Selaras dengan pengangkatan Menteri, pemberhentian Menteri berdasarkan UU NO 39 Tahun 2008 juga diatur pada Bab V tentang pengangkatan dan pemberhentian . pada Bab tersebut khusus bagian pemberhentian terdapat suatu Pasal yaitu pasal 24. Yang mengatur bahwa ;

### a. Menteri berhenti dari jabatannya karena :

1. Meninggal dunia; atau
2. Berakhir masa jabatan

### b. Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena :

1. Mengundangi diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut;

---

<sup>26</sup> Lukman Hakim, Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintah, Jurnal Konstitusi Vol.IV No 1 Juni 2011, h. 106. (On-line), tersedia di : <http://jurnal.konstitusi.org>, 2011-publishing-widyagama.ac.id (12 Oktober 2018), dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

3. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  4. Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23; atau
  5. Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.
- c. Presiden memberhentikan sementara Menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penulis menyimpulkan terdapat 3 (tiga) prosedur pemberhentian yang dapat dilakukan oleh Presiden dalam melaksanakan kewenangannya. *Pertama* adalah prosedur pemberhentian secara otomatis, maksud dari prosedur ini adalah pemberhentian yang tanpa memerlukan persetujuan Presiden yang dikarenakan terdapat alasan atau keadaan yang mutlak sehingga seorang menteri harus dinyatakan telah berhenti dari jabatannya. Hal ini dapat kita lihat ketentuannya pada pasal 24 ayat (1) bahwa menteri dinyatakan berhenti dari jabatannya karena alasan meninggal dunia karena berakhir masa jabatannya. Masa jabatan yang dimaksud dalam hal ini adalah masa jabatan menteri yang mengikuti masa jabatan Presiden yaitu selama 5 (lima) tahun. Kedua alasan tersebut merupakan alasan yang timbul dari keadaan yang mutlak dan tidak dapat introdusir lagi, sehingga jika hal demikian terjadi maka secara otomatis jabatannya sebagai menteri dianggap telah berhenti. *Kedua*, pemberhentian dengan tidak secara otomatis, proses pemberhentian ini memerlukan alasan yang sifatnya relatif

atau masih dapat diintrodusir karena memerlukan persetujuan oleh Presiden. Hal ini tercantum pada pasal 24 ayat (2) yang menyatakan Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena :

- a. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut;
- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23; atau
- e. Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Alasan lain yang dimaksud pada ketentuan huruf e adalah alasan apa saja yang diambil berdasarkan inisiatif sendiri oleh Presiden untuk menentukannya, selama sebelum diterapkan alasan tersebut Presiden berdasarkan ketentuannya harus terlebih dahulu menetapkan dalam bentuk keputusan terkait apa saja alasan lain tersebut sehingga memiliki daya ikat yang sah.

Adanya kewenangan Presiden untuk menetapkan alasan lain yang diatur dalam pasal 24 huruf (f) UU No 39 Tahun 2008 disebabkan karena kedudukan Menteri itu sendiri sebagaimana yang diatur pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa menteri-mentri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan tersebut telah menggambarkan terdapat hak Presiden untuk menentukan susunan kementrian yang tidak boleh dicampuri oleh pihak manapun. Dengan adanya hak tersebut maka Presiden secara otomatis juga memiliki hak untuk menentukan



keadaan atau alasan apa saja yang membuat seorang menteri yang membantunya masih layak untuk bisa dipertahankan kedudukannya untuk membantu Presiden atau tidak. Namun dalam hal ini bukan berarti Presiden juga sebebasnya menentukan alasan, alasan lain yang ditentukan tersebut harus tetap sejalan dengan peraturan Perundang-undangan dan asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Hal ini sejalan dengan pendapat Ridwan HR bahwa meskipun seseorang (pejabat pemerintahan) mempunyai kebebasan dalam melaksanakan suatu tugas yang diberikan kepadanya, namun ia tetap tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.<sup>27</sup>

*Ketiga*, pemberhentian sementara, hal ini dapat dilihat ketentuannya pada Pasal 24 ayat (3) bahwa Presiden memberhentikan sementara menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Maksud dari ketentuan ini adalah Presiden harus memberhentikan sementara mentrinya jika terdapat tuduhan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih agar menteri tersebut memiliki waktu untuk membela dirinya dihadapan pengadilan. Proses pemberhentian sementara ini adalah langkah yang sangat adil sebab hal ini sejalan dengan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang menegaskan seseorang harus dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Jika putusan pengadilan yang sifatnya tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut menyatakan dugaan atas tindak pidana tersebut tidak terbukti maka Presiden dapat

---

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jawa Barat:Raja Grafindo Persada, 2011), h. 166.

kembali mengaktifkan jabatan seseorang tersebut sebagai menteri. Namun lain halnya jika putusan pengadilan yang sifatnya tetap (*inkracht van gewijsde*) menyatakan dugaan atas tindak pidana tersebut terbukti maka hal ini membuat terpenuhinya salah satu syarat pemberhentian, sehingga Presiden pun juga harus memberhentikan menteri tersebut.<sup>28</sup>



---

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 169.

### **BAB III**

#### **KEDUDUKAN WAZIR MENURUT PANDANGAN IMAM AL-MAWARDI**

##### **A. Riwayat Hidup Imam al-Mawardi**

Nama lengkap ilmuwan Islam ini adalah Abu Hasan Ali bin Muhammad yang didalam sumber-sumber kajian sejarah dan fikih lebih dikenal dengan sebutan al-Mawardi. sebutan tersebut dinisbatkan pada pekerjaan keluarganya yang ahli membuat *maul mawardi* (air mawar) dan menjualnya. Ia dilahirkan di Basrah pada tahun 364 H/972 M. Sejak kecil hingga menginjak remaja, ia tinggal di Basrah dan belajar fiqh Syafi'i kepada seorang ahli fiqh yang alim, yaitu Abu Qasim ash-Shaimari. Setelah itu, ia merantau ke Baghdad mendatangi para ulama disana untuk menyempurnakan keilmuannya dibidang fiqh kepada tokoh Syafi'iyah al-Isfirayani. Disamping itu, ia juga belajar ilmu bahasa Arab, hadis, dan tafsir. Ia wafat pada tahun 450 H/1058 M dan dikebumikan dikota al-Manshur di daerah Babi Harb Baghdad (Lihat: Ibnu al-Jauzi, *Al-Muntazham*, juz VIII tentang peristiwa-peristiwa yang terjadi pada tahun 450 H).

Meskipun Imam al-Mawardi meraih popularitas yang gemilang selama hidup di Baghdad, sumber-sumber sejarah tidak menyuguhkan informasi yang lengkap mengenai kehidupan rumah tangganya, seperti kehidupannya di Basrah dan Baghdad.

Imam al-Mawardi disatu sisi dikenal sebagai duta diplomasi pemerintah Bani Buwaih dan disisi lain sebagai duta diplomasi Khalifah Abbasiyah, terutama Khalifah Qaim Biamirillah. Di samping itu, ia juga menjadi duta diplomasi dikalangan pemerintah Bani Buwaih sendiri dan antara pemerintah Bani Buwaih

dengan pemerintah Saljuk di awal pemerintahanya. Salah satu diantara misi yang diusungnya ketika menjadi duta diplomasi adalah untuk mendamaikan antara kubu-kubu politik yang berseberangan dan kubu-kubu lain yang sering berlindung dibawah kekuatan senjata dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi.

Dari ranah pemikiran, Abu Hasan al-Mawardi telah banyak mewarnai pemikiran keislaman dengan berbagai karyanya, seperti kitab tafsir, fiqh, hisbah, serta sosipolitik, dan karyanya yang paling monumental adalah kitab Ahkam Shulthoniyyah (hukum-hukum ketatanegaraan) yang hingga kini menjadi kitab rujukan paling populer bagi setiap orang yang mengkaji ilmu perpolitikan dikalangan umat Islam.<sup>1</sup>

#### **B. Pendidikan dan Guru-guru Imam al-Mawardi**

Dari segi pendidikanya, pada awalnya beliau menuntut ilmu di Basrah ketika itu, Basrah menjadi salah satu pusat keilmuan dan pendidikan diwilayah Islam. Di kota tersebut Imam al-Mawardin sempat mempelajari Ilmu Hadist dari beberapa ulama terkenal. Guru pertama Imam al-mawardi adalah ayahnya sendiri, dia banyak belajar membaca Al-Qur'an dan menghafal Al-Qur'an. Dia fasih dalam Qira'ah, selain itu dia juga memperlihatkan yang seimbang dan merata antara mata pelajaran Tafsir, Hadist, Fiqih yang diambilnya dari sejumlah guru yang terkenal di Tunisia.<sup>2</sup>

Menurut pengakuan salah satu muridnya, bahwa dalam bidang hadist Imam al-Mawardi termasuk *tsiqat*. Keahlian Imam al-Mawardi selanjutnya juga dalam

---

<sup>1</sup> Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al Sultaniyah, (Sistem Pemerintahan Khalifah Islam)*, (Jakarta : Qisthi Press, 2015) Cet-1, h.5-6

<sup>2</sup> Munawir Sjadli, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta : Universitas Indonesia Pres, 1993), h. 26.

Sastra dan Sya'ir, Nahwu, Filsafat dan Ilmu Sosial, namun belum dapat mempelajari ilmu kebahasaan tersebut Imam al-Mawardi tergolong sebagai penganut madzhab Syafi'i, namun dalam bidang teologi ia juga memiliki pemikiran yang bercorak rasional. Hal ini antara lain dapat dilihat dari pernyataan Ibn-as-Salah yang menyatakan bahwa dalam beberapa persoalan tafsir yang dipertentangkan Ahli Sunah dan Mu'tazilah, Imam al-Mawardi ternyata lebih cenderung kepada Mu'tazilah.<sup>3</sup>

Berkat keahliannya dalam bidang hukum Islam, Imam al-Mawardi dipercaya untuk memegang jabatan sebagai hakim di beberapa kota, seperti Ustwa (daerah Iran ) dan di Baghdad. Dalam kaitan ini Imam al-Mawardi pernah diminta oleh penguasa pada saat itu untuk menyusun kompilasi hukum dalam mazhab Syafi'i, yang selanjutnya dinamai *al-Iqra'*.

Karir Imam al-Mawardi selanjutnya dicapai pada masa *Khalifah Al-Qaim* (1031-1047). Mendapat tugas sebagai duta diplomatik untuk melakukan negosiasi dalam menyelesaikan berbagai persoalan dengan para tokoh pemimpin dari kalangan Bani Buwaihi Saljuk Iran. Pada masa ini pula Imam Al-Mawardi mendapat gelar *Afdal al- Qudhat* ( Hakim Agung). Pemberian gelar ini sempat menimbulkan protes dari para *fuqaha* pada masa itu . mereka berpendapat bahwa tidak ada seorangpun yang boleh menyandang gelar tersebut.

Sebenarnya Imam al-Mawardi enggan untuk menyandang gelar ini, karena dalam pandangan beliau masih banyak orang yang lebih pantas menyandanginya. Oleh karena itu, sampai sekarang beliau hanya memiliki gelar *Qadil-Qudarat*,

---

<sup>3</sup> Mustafa as-Saqa, *Adab al-Daunya wa ad-Din*, (Beirut: Dar al-Fikr,1995),h.1.



walaupun gelarnya *Afdal al- Qudhat*. Hal ini terjadi setelah mereka menetapkan fatwa tentang bolehnya Jalad ad-Daulah ibn Balau ad-Daulah ibn ‘Addud ad-Daulah menyandang gelar malik al-muluk (Rajanya Raja) sesuai permintaan. Menurut mereka bahwa yang boleh menyandang gelar tersebut hanyalah Yang Maha Kuasa, Allah SWT.

Adanya pertentangan tersebut dapat memberikan petunjuk bahwa dikalangan para ulama Fiqih pada waktu itu terjadi semacam perpecahan antara ulama Fiqih yang pro pemerintah dan ulama Fiqh yang kurang senang terhadap pemerintah. Imam al-Mawardi kelihatanya berada pada pihak ulama Fiqh yang pro pemerintah. Latar belakang sosiologis ini berguna untuk menjelaskan pemikiran politik Imam al-Mawardi sebagaimana dijumpai dalam karyanya yang berjudul *al-Ahkam as-Sultoniyyah*, yang berisi tentang situasi politik yang tengah mengalami krisis kekuasaan.<sup>4</sup>

Disela waktu beliau digunakan untuk mengajar selama beberapa tahun di Basrah dan Bagdad. Diantaramuridnya yang terkenal bernama:

1. Ahmad bin Ali-Khatib (392-463), seorang ulama ahli hadist yang terkenal.
2. Abu al-‘Izz Ahmad ibn Ubaidilah ibn Qadis.<sup>5</sup>

Walaupun Imam al-Mawardi lahir di Basrah, tetapi ia dibesarkan di Bagdad ia mempelajari dan mendalami ilmu-ilmu agama Islam. Diantara guru-guru dibidang ilmu agama yaitu

1. Bidang Hadist adalah:

---

<sup>4</sup> *Ibid*, h.2

<sup>5</sup> *Ibid*, h.4

- a. Hasan bin Ali bin Muhammad Al-Jabali ( sahabat Abu Hanifa Al-Jumahi).
- b. Muhammad bin Adi bin Zuhar Al-Manaqiri.
- c. Muhammad bin Al-Ma'alli Al-Azdi.
- d. Ja'far bin Muhammad bin Al-Fadhl Al-Baghdadi.
- e. Abu Al-Qasim Al-Qushairi.

2. Bidang Fiqih adalah:

- a. Abu Al-Qasim Ash-Shumairi di Basrah.
- b. Ali Abu Al-Asfarayni (Imam mashab syafi'i di Bagdad).

Gurunya yang terakhir ini sangat berpengaruh pada diri Imam al-Mawardi. pada gurunya itulah ia mendalami mazhab Syafi'i dalam kuliah rutin yang diadakan disebuah masjid yang terkenal dengan masjid Abdullah Ibnu Al-Mubarak, di Bagdad.<sup>6</sup>

### C. Karya-karya Imam al-Mawardi

Imam al-Mawardi termasuk penulis yang produktif. Cukup banyak karya tulisnya dalam berbagai cabang ilmu, dari ilmu bahasa sampai sastra, fiqh dan ketatanegaraan. Salah satu bukunya yang paling terkenal termasuk di Indonesia adalah "*Adab al Duniyu wa al din* (Tata karma kehidupan duniawi dan agamawi). Selain itu ada dua karya tulisnya dalam bidang politik yaitu:

1. *Al Ahkam al-Sulthaniyah* ( peraturan-peraturan kerajaan atau pemerintahan ).
2. *Qawain al-Wizarah, Siyasah al-Mulk* (ketentuan-ketentuan kewaziran politik raja).

---

<sup>6</sup> Imam A-Mawardi, *Op.Cit*, h.26.

Dari kedua buku itu yang pertamalah yang paling terkenal . sudah berkali-kali dicetak di Mesir dan telah disalin kedalam banyak bahsa. Buku ini sedemikian lengkap dan dapat dikatakan sebagai “Konstitusi Umum” untuk negara, berisikan pokok-pokok kenegaraan seperti tentang jabatan *Khalifah* dan syarat-syarat bagi mereka yang dapat diangkat sebagai pemimpin atau kepala Negara dan pembantunya, baik dipemerintahan pusat maupun di daerah, dan tentang perangkat-perangkat pemerintah yang lainnya. Yang menjadi perhatian pusat karya-karya tulis Imam al-Mawardi adalah bagan-bagian yang mengupas tentang jabatan kepala Negara, cara pengangkatan dan persyaratanya, serta hubungan antara Negara dan warganya.

Selain ketiga buku monumental di atas, Imam al-Mawardi juga mengarang berbagai disiplin ilmu lainnya seperti :

1. Bidang Fiqh
  - a. *Al-Hawin Al-Kabir*.
  - b. *Al-Iqna’*.
2. Bidang Tafsir
  - a. *Tafsir Al-Qur’anul Karim*.
  - b. *An-Nukalu wa Al-Uyumu*.
  - c. *Al-Amstsalu wa Al-Hikam*.
3. Bidang Sastra dan Aqidah
  - a. *Adabu Ad-Dunya wa Ad-Din*.
  - b. *A’lamau An-Nubuwwah*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Munawir Sjadjali, *Op.cit*, h. 59-60.

#### D. Pokok-pokok Pemikiran politik Imam al-Mawardi

Pemikiran politik Imam al-Mawardi dituangkan secara komplit dalam *al-Ahkam Al-Sulthaniyah* memberikan akomodasi justifikasi terhadap kekuasaan *Khalifah*. Baginya *Khalifah* adalah komitmen agama dan kualitas politik. Dia juga menunjukkan bahwa tugas utama *Khalifah* ialah memelihara agama sesuai dengan Presiden masa lampau, menegakkan ketetapan atau keputusan peradilan dan melindungi rakyat (Islam). Yang lebih penting adalah pemikirannya mengandung segi-segi normatif atau idealistik dari sebuah pemerintahan atau tatanan politik Islam. Pokok-pokok pemikiran politik Imam al-Mawardi sebagai berikut:

##### 1. Asal mula tumbuhnya Negara

Masalahnya asal mula tumbuhnya Negara, Imam al-Mawardi berpendapat bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan, terdapat keanekaragaman dan perbedaan bakat, pembawaan, kecenderungan alami serta kemampuan, semua itu mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu dan akhirnya sepakat untuk mendirikan sebuah Negara. Negara lahir karena menjadi jahat hidup manusia, menurut Imam al-Mawardi dari segi politik Negara itu memerlukan enam konsep utama yaitu:

Agama yang dihayati, agama diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan pengawasan melekat pada hati nurani manusia, maka agama menjadi sendi yang paling pokok bagi kesejahteraan dan ketenangan Negara.

Penguasa yang berwibawa dapat dijadikan teladan. Dengan begitu ia bisa mempersatukan aspirasi-aspirasi yang berbeda-beda, membina Negara untuk mencapai tujuan luhur, menjaga agar agama dihayati serta diamalkan, dan

melindungi rakyat, kekayaan, serta kehormatan mereka. Dalam kondisi konteks ini penguasa adalah *Khalifah*.

Keadilan yang menyeluruh, adalah dengan menyeluruh keadilan akan tercipta keakraban antara sesama warga Negara. Menimbulkan rasa hormat dan ketaatan kepada pemimpin, menyemarakkan kehidupan rakyat dan membangun minat rakyat untuk berkarya dan berprestas. Kedaulatan juga akan menciptakan persatuan, membangkitkan kesetiaan rakyat, memakmurkan negeri yang akhirnya mengamankan kedudukan penguasa. Keadilan harus dimulai dari diri sendiri yang tercermin pada melakukan kebaikan dan meninggalkan perbuatan buruk, dan segala hal tidak melebihi batas, sebaliknya tidak kurang dari yang seharusnya. Adapun keadilan terhadap orang-orang lain itu dibagi dalam tiga bagian: *pertama*, berlaku adil terhadap bawahan, seperti raja terhadap rakyatnya, dengan memberikan kemudahan dan meninggalkan cara-cara yang memberatkannya. *Kedua*, berlaku adil terhadap atasan, seperti rakyat terhadap penguasanya dengan sikap taat dan ikhlas, siap membantu dengan loyalitas yang tinggi. *Ketiga*, berlaku adil terhadap sesama setara, yaitu tidak mempersulit urusan, meninggalkan tindakan tidak terpuji dan yang menyakitkan.

Kemanan yang merata, adalah dengan meratanya keamanan, rakyat dapat menikmati ketenangan bathin, dan dengan tidak adanya rasa takut akan berkembang inisiatif dari kegiatan serta daya kreasi rakyat. Meratanya keamanan adalah akibat menyeluruhnya keadilan.



Kesuburan tanah yang berkesinambungan, adalah dengan kesuburan tanah, kebutuhan rakyat akan bahan makanan dan kebutuhan materi yang lain dapat dipenuhi, dan dengan demikian dapat dihindarkan perbuatan dengan segala akibat buruknya.

Harapan kelangsungan hidup, adalah dalam kehidupan manusia terdapat kaitan yang erat antara satu generasi dengan generasi lain. Maka generasi sekarang pewaris generasi yang lalu. Karenanya harus dipersiapkan generasi yang bersikap optimisme sehingga ia mampu mencukupi kebutuhannya. Sebaliknya generasi yang pesimis akan digilas oleh waktu dan perkembangan jaman dan tidak mungkin bertahan.<sup>8</sup>

Melalui sendi dasar etika yang demikian diharapkan Negara benar-benar mengusahakan segala cara untuk menjaga persatuan umat dan saling tolong-menolong sesama mereka, memperbanyak sarana kehidupan bagi setiap warga sehingga seluruh rakyat dapat menjadi laksana bangunan yang kokoh. Pada waktu yang sama memikul kewajiban dan memperoleh hak tanpa adanya perbedaan antara penguasa dan rakyat, antara yang kuat dan lemah dan antara kawan dan lawan.

## 2. *Imamah* (Kepemimpinan)

*Imamah* yang dimaksud Imam al-Mawardi, dijabat oleh *Khalifah*, raja atau kepala Negara dan kepadanya ia diberikan label agama. Imam al-Mawardi menyatakan “*Imamah* dibentuk untuk menggantikan fungsi kenabian guna memelihara agama dan pengatur dunia”. Dengan demikian

---

<sup>8</sup> *Ibid*, h.. 61-62

seorang Imam adalah pemimpin agama disatu pihak dan lain pihak pemimpin politik.

Dasar pembentukan *Imamah* menurut Imam al-Mawardi adalah wajib secara *ijma'*. Akan tetapi, dasar kewajiban itu diperselisihkan, apakah berdasarkan rasio atau hukum agama (*syari'ah*). Menurutny ada dua golongan, *pertama*, wajib karena pertimbangan akal (rasio) alasanya manusia itu adalah makhluk sosial, dan dalam pergaulan antara mereka mungkin terjadi permusuhan, perselisihan, dan penganiayaan. Karenanya diperlukan pemimpin yang dapat mencegah terjadinya kemungkinan-kemungkinan. Jadi secara logika manusia membutuhkan pemerintahan. Kedua, wajib berdasarkan hukum agama (*syari'ah*) bukan karena pertimbangan akal karena kepala Negara menjalankan tugas-tugas agama yang bisa saja rasio tidak mendukungnya dan rasio itu tidak mewajibkan sang pemimpin untuk menjalankannya. Sementara itu, rasio hanya mewajibkan setiap orang yang berakal agar tidak melakukan kezaliman dan tidak memutuskan hubungan dengan orang lain.<sup>9</sup> Sebagaimana firman Allah dalam surat An-Nisa ayat 59, yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ  
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾ (النساء : ٥٩)

<sup>9</sup> Imam Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din, dalam Sayuti Pulungan, Fiqh Siyasaah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 1999, Cet.4,h. 227-231.

Artinya : *"hai orang-orang yang beriman, taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu . kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah ( Al-Qur'an ) dan Rasul (sunahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama ( bagimu ) dan akibatnya".<sup>10</sup>*

### 3. Pemilihan atau seleksi Imam

Menurut Imam al-Mawardi, dalam pemilihan atau sleksi Imam atau pemimpin Negara diperlukan dua hal yaitu :

- a. *Ahl Al Imamah* adalah orang yang berhak dicalonkan sebagi Imam atau kepala Negara harus memiliki tujuh syarat sebagai berikut: *pertama*, adil dengan segala persyaratanya yang universal. *Kedua* Ilmu pengetahuan yang memadai untuk berijtihad terhadap kasus-kasus dan hukum-hukum. *ketiga*, sehat indrawi (telinga, mata dan mulut) yang dengannya mampu menangani langsung yang telah diketahuinya. *Keempat*, sehat organ tubuh dari cacat yang menghalanginya bertindak dengan sempurna dan cepat. *Kelima*, wawasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengelola semua kegiatan. *Keenam*, keberanian yang memadai untuk melindungi rakyat dan mengenyahkan musuh. *Ketujuh*, nasab yang berasal dari Quraisy berdasarkan nash-nash yang ada dan ijma' pada ulama.
- b. *Ahl Al-Ikhtiar* adalah mereka yang berwenang untuk memilih Imam bagi umat harus memenuhi tiga syarat, yaitu: *pertama*, kredibilitas atau keseimbangan (*al- 'Adalah*) memnuhi semua kriteria. *Kedua*, mempunyai

---

<sup>10</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang, CV. Asy Syifa'), h. 69.

ilmu sehingga tahu siapa yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala Negara dengan syarat-syaratnya. *Ketiga*, memiliki pendapat yang kuat dan hikmah yang membuatnya dapat memiliki siapa yang paling pantas untuk memangku jabatan kepala Negara dan siapa yang paling mampu dan pandai dalam membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat. Orang-orang yang berhak memilih Imam ini adalah para wakil rakyat yang biasa disebut *al-Hall wa al'aqd* (orang-orang yang mempunyai wewenang untuk memecahkan masalah dan menetapkan keputusan).<sup>11</sup>

#### 4. Pengangkatan Imam

Menurut Imam al-Mawardi, terdapat dua cara dalam pengangkatan Imam atau Khalifah, yaitu: pertama dengan cara pemilihan oleh "*Ahlal-aqdi wa al hall*" yaitu mereka yang mempunyai wewenang untuk mengangkat, atau yang menurutnya disebut dengan "*Al Ikhtiyar*". Kedua, penunjukan atau wasiat oleh Imam sebelumnya, mengenai pengangkatan Imam melalui pilihan, Imam al-Mawardi menyajikan berbagai perbedaan pendapat antara para ulama tentang jumlah peserta dalam pemilihan yaitu :

- a. Sekelompok ulama berpendirian bahwa pemilihan hanya sah kalau dilakukan oleh "*Ahl al aqdi wa al hall*" dari seluruh pelosok negeri, hingga persetujuan itu dari seluruh rakyat.
- b. Kelompok ulama kedua berpendirian bahwa pemilihan hanya sah kalau paling kurang dilakukan oleh lima orang dan seseorang diantaranya

---

<sup>11</sup> Imam Al-Mawardi, *Op.Cit*, h. 3

diangkat sebagai Imam dengan persetujuan empat orang yang lainnya. Dasar pendirian kelompok ini adalah dahulu Abu Bakar diangkat sebagai *Khalifah* pertama melalui pemilihan oleh lima orang, dan Umar bin Kattab telah membentuk dewan formatur yang terdiri dari enam orang untuk memilih seorang diantara mereka sebagai *Khalifah* penggantinya dengan persetujuan lima anggota yang lain dari dewan tersebut.

- c. Kelompok ulama ketiga berpendirian bahwa pemilihan itu sah kalau dilakukan oleh tiga orang, apabila seorang di antara mereka diangkat sebagai Imam dengan persetujuan dua orang yang lain.
- d. Kelompok ulama keempat berpendirian bahwa pemilihan Imam dianggap sah apabila dilakukan oleh seorang. Menurut kelompok ini dahulu Ali bin Abi Thalib diangkat oleh seorang yaitu Ibnu Abbas yang tidak lain adalah pamanya sendiri.<sup>12</sup>

Dari kedua cara pengangkatan tersebut sepertinya Imam al-Mawardi lebih sepakat dengan cara pengangkatan Imam atau *Khalifah* melalui penunjukan atau wasiat oleh Imam sebelumnya, dasarnya yang pertama adalah karena Umar menjadi *Khalifah* melalui penunjukan oleh pendahulunya, Abu Bakar juga demikian, juga utsman.

## 5. Tugas-tugas Imam

Imam al-Mawardi berpendapat bahwa dalam rangka menjalankan pemerintahan, seorang Imam (pemimpin) mempunyai sepuluh tugas yang harus dilakukan, yaitu:

---

<sup>12</sup> Munawir Sjadjali, *Op.Cit*, h. 49.



- a. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya. Jika muncul pembaiat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan.
- b. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara dan menghentikan persetujuan diantara dua pihak yang berselisish, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tirani tidak sewenang-wenang dan orang teraniaya tidak merasa lemah.
- c. Melindungi wilayah Negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja dan bepergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
- d. Menegakan supremasi hukum untuk melindungi larangan-larangan Allah dari upaya penyelenggaraan terhadapnya dan melindungi hak-hak hamba-hambaNya dari upaya penyelenggaraan dan perusakan terhadapnya.
- e. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng-benteng yang kokoh dan kekuatn yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan orang muslim atau orang yang berdamai dengan orang muslim.

- f. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya di dakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum muslimin, agar hak Allah terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.
- g. Mengambil harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertempuran dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan syariat secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
- h. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam baitul mal (kas Negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya.
- i. Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang yang ahli, dan keuangannya dipegang oleh orang yang jujur.
- j. Terjun langsung menangani segala persoalan dan mengontrol keadaan, agar ia sendiri yang memimpin umat dan melindungi agama. Selama seorang Imam mampu melaksanakan tanggung jawab dan kewajiban dan tetap memenuhi syarat-syarat yang dibutuhkan, maka rakyat wajib memberikan loyalitas dan dukungan terhadap kepemimpinannya. Tetapi jika tidak, maka sangat mungkin terjadinya pemberhentian Imam dari jabatannya.

Tugas-tugas tersebut tidak boleh ia delegasikan kepada orang lain dengan alasan sibuk, istirahat atau ibadah. Jika tugas-tugas tersebut ia limpahkan

kepada orang lain, sungguh ia telah berkhianat kepada umat dan menipu penasehat.<sup>13</sup> Allah berfirman dalam surat Shaad ayat 26, yaitu:

يٰدَاوُدُ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ  
الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ اِنَّ الَّذِيْنَ يَضِلُّوْنَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ  
شَدِيْدٌۢ بِمَا نَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٢٦﴾ (ص: ٢٦)

*Artinya: "Hai Daud, sesungguhnya Kami menadikan kamu Khalifah (penguasa) dimuka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan".<sup>14</sup>*

Dalam ayat diatas menurut Imam al-Mawardi tidak memerintahkan pelimpahan tugas, namun lebih dari itu dia memerintahkan penanganan langsung. Ia tidak mempunyai alasan untuk mengikuti hawa nafsu. Jika hal itu ia lakukan, maka ia masuk kategori orang tersesat. Kendati pelimpahan tugas dibenarkan berdasarkan hukum agama dan tugas pemimpin, ia termasuk hak politik setiap pemimpin.

Beliau juga berpendapat bahwa umat berkewajiban untuk mengetahui sifat-sifat yang dimiliki oleh seorang Imam, menurutnya jika jabatan Khalifah telah resmi diberikan kepada seseorang dengan penunjukan oleh Imam sebelumnya atau melalui pemilihan dewan pemilih, seluruh ummat tanpa

<sup>13</sup> Imam Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 23-24.

<sup>14</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Semarang, CV. Asy Syifa'), h. 363.

terkecuali wajib mengetahui sifat-sifat yang orang mendapat amanat, dan mereka tidak mesti harus mengetahui bentuk fisiknya, atau namanya.

#### 6. Mengetahui Imam (Kepala Negara)

Jika jabatan Imam telah diserahkan secara resmi kepada seseorang menteri, baik dengan pensyerahan mandat maupun pemilihan, seluruh umat Islam harus mengetahui perpindahan jabatan itu kepada Imam yang baru, dengan sifat-sifatnya. Akan tetapi, mereka tidak harus mengetahui sosoknya secara langsung dan namanya, kecuali dewan pemilih yang menjadi landasan legalitas pengangkatan kepala Negara dan faktor penentu sahnya jabatan tersebut.<sup>15</sup>

#### 7. Pemecatan Imam

Setelah diangkat oleh *Ahl al-Hall wa Al-Aqd* dan mendapatkan baiat (pengakuan) dari umat, maka Imam atau *Khalifah* tersebut sebenarnya telah mengikat janji (kontrak) dengan umat. Bagi Imam, perjanjian itu merupakan komitmen untuk menjalankan kewajibannya dengan tulus dan ikhlas dan bagi umat perjanjian itu mengandung arti bahwa mereka akan mematuhi dan mendukung *Khalifah*. Tetapi kepatuhan umat padanya akan hilang, yang membuat kekhalifahannya juga hilang, kalau terjadi hal-hal seperti berikut : pertama, *Khalifah* kehilangan sifat adil, menuruti hawa nafsu, dan melakukan kemungkaran. Kedua, *Khalifah* kehilangan mental atau fisik (misalnya, kehilangan akal, penglihatan, rasa, penciuman). Ketiga, *Khalifah*

---

<sup>15</sup> Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi Agama dan Filsafat*, (Perc. Universitas Sriwijaya, cet. I, 2001), h.35.

menjadi tawanan atau kekuasaanya dirampas oleh sultan atau amir yang membuat kemerdekaan hilang.<sup>16</sup>

#### 8. Teori kontrak sosial

Suatu hal yang sangat menarik dan gagasan ketatanegaraan Imam al-Mawardi adalah hubungan antara *Ahl al-Hall wa Al-Aqd* atau *al-Ikhtiar* dan Imam atau Kepala Negara itu merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karenanya maka Imam, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya.

Imam al-Mawardi juga memperkenalkan teori kontrak sosial pada abad XI M, dan baru lima abad kemudian, yakni pertengahan abad XVI Mmulai bermunculan teori kontrak sosial di Barat. Dengan demikian Imam al-Mawardi adalah satu-satunya pemikir politik Islam zaman pertengahan yang berpendapat bahwa kepala Negara dapat diganti kalau ternyata tidak mampu lagi melaksanakan tugas, meskipun Imam Al-Mawardi tidak memberikan cara atau mekanisme bagi pergantian kepala Negara. Juga tidak menjelaskan bagaimana *Ahl al- Ikhtiar* atau *Ahl al-Hall wa Al-Qqd* itu diangkat, dan dari kalangan mana, berdasarkan kualifikasi pribadi atau perwakilan kelompok.<sup>17</sup>

Dapat dilihat bahwa Imam al-Mawardi adalah seorang tokoh terkemuka mazhab Syafi,i pada abad ke-10,pejabat tinggi pada masa pemerintahan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 64.

<sup>17</sup> Munawir Sjadjali, *Op.Cit*, h.67-70.



Dinasti Abbasiyah dan hidup pada masa kemunduran Dinasti Abbasiyah. Imam Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi hidup pada seperempat terakhir abad keempat Hijriah dan abad kelima Hijriah. Beliau hidup pada abad bani Abbasiyah yang kedua. Imam al-Mawardi mendasarkan teori politik secara realistik, hal itu dapat dilihat dalam pemikirannya yang mempertahankan kepala Negara harus berbangsa Arab Quraisy. Dan yang melatarbelakangi adalah situasi politik pada saat itu, orang-orang Persia dan Turki terang-terangan akan merebut kekuasaan dari tangan Abbasiyah, dan mereka pun bekerja sama dengan Syiah untuk menjatuhkannya. Karenanya, status quo perlu dipertahankan agar terjamin stabilitas politik.

Upaya Imam al-Mawardi mempertahankan etnis Quraisy dapat ditegaskan, bahwa hak kepemimpinan bukan pada etnis Quraisynya, melainkan pada kemampuan dan kewibawaannya, karena seorang Imam adalah *Khalifah*, Raja, Sulthan atau kepala Negara, dalam pengangkatan Imam ataupun kepala Negara itu perlu adanya seleksi secara *Ahl Al Immah* dan *Ahl Al-Ikhtiyar* dan Imam al-Mawardi juga mengatakan bahwa pengangkatan seorang Imam ada yang dipilih dan wasiat, tetapi Imam al-Mawardi lebih setuju pengangkatan Imam itu secara wasiat oleh Imam sebelumnya, dasarnya yang pertama adalah karena Umar menjadi Khalifah melalui penunjukan oleh pendahulunya. Abu Bakar juga demikian, juga Ustman.

#### **E. Kedudukan Wazir (Mentri) menurut Imam al-Mawardi**

Kata “*wizarah*” diambil dari kata “*al-wazr*” yang berarti “al-tsuql” atau berat. Dikatakan demikian karena seorang wazir memikul beban berat. kepadanya

dlimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab dan Persia modern, wazir mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan. Dalam *First Encyclopedia of Islam* disebutkan bahwa kata wizarah atau wazir ini diadopsi dari bahasa Persia. Menurut kitab Zend Avesta, kata ini dari “*vicira*” yang berarti orang yang memutuskan, hakim. Dengan pengertian ini, maka wazir adalah nama suatu kementrian dalam sebuah negara atau kerajaan, karena pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, negara, atau kerajaan yang bersangkutan.

Sementara al-Mawardi lebih merinci lagi tiga pendapat tentang asal usul kata *wizarah* ini. *Pertama*, *wizarah* berasal dari kata *al-wizar* yang berarti at-tsuql (beban), karena *wazir* memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya, seperti pengertian diatas. *Kedua*, *wizarah* terambil dari kata *al-wazar* yang berarti *al-malja'* (tempat kembali). Pengertian ini dapat dilihat dari ungkapan Al-Qur'an (sekali-kali tidak. Tak ada tempat kembali [perlindungan] pada hari kiamat.) dinamakan demikian, karena kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat wazirnya sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan kebijaksanaan negara. *Ketiga* *wizarah* juga berasal dari *al-azr* yang berarti *al-zhur* (punggung). Ini sesuai dengan fungsi dan tugas *wazir* yang menjadi tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara, sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri karena ditopang oleh punggung.

Dari pengertian-pengertian ini dapat ditarik pemahaman bahwa *wazir* merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-

tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang yang terpercaya dan ahli di bidang-bidangnya masing-masing. Karenanya kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir*, sehingga sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir*. dengan kata lain, *wazir* merupakan tangan kanan kepala negara dalam mengurus pemerintahan.<sup>18</sup>

Adapun bidang tugas yang berhubungan dengan lapisan masyarakat tertentu atau lembaga tertentu, maka ia berada dibawah lembaga lain, seperti menjaga benteng pertahanan, departemen perpajakan, melakukan pengawasan terhadap beberapa permasalahan khusus seperti mengawasi peredaran makanan dan mengawasi percetakan uang logam. Tugas-tugas ini termasuk bidang –bidang khusus, sehingga pelaksanaan tugas-tugas ini harus mengikuti pengawasan lembaga umum. Dengan demikian, kedudukannya dibawah mereka.

Kondisi seperti ini terus berlanjut dikerajaan-kerajaan sebelum Islam. Kemudian datanglah Islam yang memperkenalkan sistem kekhalifahan. Akhirnya, pembagian lembaga-lembaga tersebut terhapuskan secara keseluruhan seiring dengan lenyapnya simbol-simbol kekuasaan duniawi, kecuali sesuatu yang natural seperti kerjasama dan saling membantu, bertukar pendapat, dan perundingan, yang tidak dapat dihapuskan. Sebab hal-hal semacam ini harus ada.

---

<sup>18</sup> Muhammad Iqbal, h.166-167.

Pengertian *wazir* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas disebutkan dalam Al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabi Musa dalam melaksanakan dakwahnya kepada Fir'aun.

Dalam sejarah Islam, pengertian *wazir* sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad saw. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai patner setia Nabi Muhammad saw. Diantara yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiaannya menemani Nabi Muhammad hijrah dari Mekah ke Madinah, abu bakar juga disamping tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami umat Islam sholat berjamaah.<sup>19</sup>

Disamping itu, kementrian juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementrian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau Negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementrian.

---

<sup>19</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1997), h. 20.

Dari penjelasan ini dapat dikatakan bahwa kata *Al-Wazir* mempunyai pengertian menyeluruh yang mencakup tugas-tugas yang berhubungan dengan pedang maupun pena, serta berbagai pengertian kementerian dan pembantu penguasa. Bahkan Ja'far bin Yahya tidak jarang dipanggil dengan sebutan “Sultan” pada masa pemerintahan Harun Ar-Rasyidd. Hal ini menunjukkan Universitas pengawasan dan tugas kementerian dalam pemerintahan.<sup>20</sup>

Menurut al-Mawardi, makna *wazarah* adalah :

1. *Al-Wizru* (beban berat) karena seorang menteri membawa beban berat dari kepala negara.
2. *Al-Izr* (punggung) karena kepala negara menjadi kuat dengan adanya menteri seperti halnya badan menjadi kuat dengan adanya punggung.
3. *Al-Wazr* (tempat berlindung) seperti terdapat dalam Al-Quran (*kalla la wazar*) karena raja berlindung kepada masukan atau pandangan menteri-mentrinya dan bantuannya.

Bagi al-Mawardi, *wazir* adalah pemimpin yang dipimpin atau yang ditaati dan menaati dalam waktu yang bersamaan. al-Mawardi berkata:

“Engkau, wahai wazir, telah Allah beri dengan taufik-Nya suatu jabatan. Engkau memimpin rakyat dan sekaligus yang dipimpin oleh kepala negaramu. Engkau adalah pemimpin dan yang dipimpin dalam waktu yang bersamaan. Engkau bertugas mengurus rakyatmu dan pada waktu yang bersamaan, engkau dituntut taat kepada kepala negaramu. Pada dirimu terhimpun kewajiban mengurus dan tunduk. Perhatianmu pun terbagi dua memimpin dan menaati”<sup>21</sup>.

Pada teks diatas, al-Mawardi menjelaskan beban berat dan resiko seorang *wazir*, karena ia seperti orang yang berada diantara dua hunusan pedang. Pedang

---

<sup>20</sup> *Ibid*, h.24.

<sup>21</sup> Al-Mawardi, *Adab Al-Wazir*, h.2



pertama dihunus raja, sedang pedang kedua dihunus kepala negara. Oleh karena itu, agar menjalankan tugas kementrian dengan baik, seorang *wazir* harus berpegang teguh pada agama, kebenaran, keadilan, dan kebaikan. Ia pun harus menepati segala janjinya dan takut dengan ancaman (Allah). al-Mawardi berkata,

“Engkau harus memenuhi janjimu dan takut dengan ancaman (Allah), karena janji adalah kewajiban untuk ditaati, sedangkan ancaman hak atasmu karena orang lain.”<sup>22</sup>

al-Mawardi memperingati *wazir* dari pengumbar sifat marah dan akibatnya. Ia mengatakan bahwa akibat pertama kemarahan adalah gila, sedangkan penghujungnya adalah penyesalan. al-Mawardi pun mengajak *wazir* untuk bersungguh-sungguh dalam menjalankan tugasnya dan menjauhi senda-gurau.

al-Mawardi membagi *wazir* kepada dua bagian: *wazir tafwidh* dan *wazir tanfidz*. *Wazir tafwidh* (kementrian delegatori) adalah mereka yang diangkat menjadi menteri oleh seorang imam dengan kewenangan tidak saja untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan itu bersama kepala negara, dan membantunya dalam menangani segala urusan rakyat. Persyaratan untuk *wazir tafwidh* sama dengan persyaratan untuk jabatan imam dikurangi syarat keturunan Quraisy, cukup berkebangsaan Arab, ditambah kemampuan untuk mewakili imam dalam mengelola urusan perang dan perpajakan.

Perbedaan antara imam dan *wazir tafwidh* adalah :

1. *Wazir* harus selalu melaporkan kepada imam tentang kebijakan-kebijakan yang telah diambilnya sekaligus implementasinya;

---

<sup>22</sup> *Ibid.*,h.5

2. Imam berhak meneliti kebijakan dan pekerjaan *wazir* untuk mengukuhkan yang benar dan untruk mengoreksi yang tidak sesuai dengan kehendak imam.

Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang berhak dilakukan oleh imam dan yang tidak dapat dilaksanakan oleh *wazir* tafwidh yaitu:

1. Hanya imam yang berhak menunjuk putra mahkota atau calon pengganti;
2. Hanya imam yang berhak meminta kepada rakyatnya untuk dibebaskan dari imammah (pengunduran diri);
3. Imam berhak memecat pejabat yang diangkat oleh *wazir* tafwidh, sedangkan *wazir* tafwidh tidak berhak memecat yang diangkat oleh imam.

Adapun ruang lingkup kekuasaan *wazir tanfids* (kementrian pelaksana) lebih kecil. Demikian pula, syarat-syaratnya lebih sedikit. Dia hanyalah pelaksana kebijakan kepala negara dan penghubung antara kepala negara dan pejabat kepala negara dengan rakyat, menyampaikan kepada rakyat apa yang diperintahkan oleh kepala Negara, dan melaksanakan perintahnya.<sup>23</sup> Untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dimana kemaslahatan itu merupakan sesuatu yang baik menurut akal, dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan (kemaslahatan) atau menghindarkan dari keburukan (kemudaratan) bagi manusia.<sup>24</sup>

#### **F. Sistem pengangkatan *Wazir***

Perdana *Wazir Tafwidhi* ( pembantu Khaifah bidang pemerintahan) adalah *wazir* (pembantu Khalifah) yang diangkat dan disertai mandat oleh *Imam* (

---

<sup>23</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filsafat Politik Antara Islam dan Barat*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2010), h, 377-379.

<sup>24</sup> Mohammad Rusfi, " Validasi Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum" Jurnal Al-‘Adalah Vol. XII No. 1, (Bandar Lampung : Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h.66. (On-line), tersedia di : <http://www.ejournal.Radenintan.ac.id/index.php/adalah.html>, (6 Desember 2018), dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Khalifah) untuk menangani berbagai urusan berdasarkan pendapat dan ijtihadnya sendiri. Tidak ada salahnya mengangkat wazir (pembantu Khalifah) dengan tugas seperti itu karena Allah S.W.T. sendiri berfirman ketika mengisahkan Nabi-Nya, Musa a.s.,

وَأَجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي ﴿٢٩﴾ هَارُونَ أَخِي ﴿٣٠﴾ أَشْدُدْ بِهِ أَزْرِي ﴿٣١﴾ وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي ﴿٣٢﴾ (طه : ٢٩ - ٣٢)

Artinya: “ Dan jadikanlah untukku seorang wazir (pembantu) dari keluargaku, (yaitu) Harun, saudaraku. Teguhkanlah denganya kekuatanku dan jadikanlah ia sekutu dalam urusanku.” (Qs. Thaha : 29-32)<sup>25</sup>

Apabila pengangkatan wazir (pembantu Khalifah) didalam kenabian dapat dibenarkan, tentu lebih dibenarkan lagi jika diberlakukan dalam urusan *imamah* (kepemimpinan). Pada dasarnya semua tugas yang dilimpahkan kepada seorang *imam* (Khalifah) tidak mungkin mampu ditangani sendiri tanpa adanya orang yang membantu. Dengan demikian, posisi wazir yang berperan sebagai pemabantu Khalifah dapat lebih mempermudah *imam* (Khalifah) dalam mengurus berbagai persoalan umat daripada ditangani sendiri. Keberadaan wazir (pembantu Khalifah) dapat dapat menjadikan seorang Khalifah lebih mampu mengontrol diri, lebih terjaga dari kekeliruan.

Untuk menduduki jabatan wazir (pembantu Khalifah), seseorang harus memiliki syarat-syarat sebagaimana syarat-syarat yang ditetapkan untuk menjadi *imam* (Khalifah), kecuali faktor nasab (keturunan Quraisy). Wazir (pembantu

<sup>25</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang, CV. Asy Syifa'), h. 254.

Khalifah) adalah pelaksana ide dan ijtihad. Karena itu, ia harus memiliki sifat-sifat seperti para mujtahid. Lebih dari itu, ia harus memiliki syarat tambahan disamping syarat-syarat yang ditetapkan untuk *imamah* (kepemimpinan), yaitu harus memiliki keahlian didalam tugas yang dipercayakan kepadanya, seperti urusan peperangan dan *kharaj*. Kedua bidang itu harus dikuasai secara detail sebab sewaktu-waktu ia harus terjun langsung menangani keduanya dan pada waktu lain ia perlu menugaskan orang lain untuk menanganinya. Tanpa memiliki sifat-sifat mujtahid, ia tidak bisa menugaskan orang lain untuk mewakili dirinya. Itulah peran penting *wazir* (pembantu Khalifah) dan dengan peran itu pula strategi politik dapat terarah dengan baik.

Cara pengangkatan *wazir* (pembantu Khalifah) yang disahkan adalah harus dengan pernyataan yang mencakup dua hal pokok : wewenang penuh dan mandat. Jika sebuah pengangkatan hanya mencakup pada wewenang penuh, tanpa memberikan mandat, hal itu hanya berlaku untuk pengangkatan pengganti imam (Khalifah) dan tidak berlaku untuk pengangkatan *wazir* (pembantu Khalifah). Sebaliknya, jika sebuah pengangkatan hanya mencakup pemberian mandat tanpa memberikan wewenang penuh, pengangkatan tersebut masih tidak jelas, entah bersifat umum entah khusus, entah sebagai *wazir tafwidhi* (pembantu Khalifah bidang pemerintahan) atau *wazir tanfidzi* (pembantu Khalifah bidang Administrasi), dengan demikian, pengangkatan *wazir* (pembantu Khalifah) dengan sifat seperti itu tidak disahkan. Akan tetapi, jika dalam pengangkatan tersebut sudah mencakup keduanya baru dinyatakan sah dan sempurna.

Pernyataan yang mencakup kedua hal pokok tersebut dapat dilakukan dengan dua cara :

1. Dengan hukum akad yang bersifat khusus, misalnya, Khalifah berkata, “aku melantikmu sebagai wakilmu sebagai wakilku dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinan(ku).” pengangkatan seperti ini hukumnya sah karena didalamnya mencakup pemberian wewenang penuh dan mandat. Akan tetapi, jika imam (Khalifah) hanya berkata seperti ini, “ bantulah aku dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinan,” hukum keabsahan pengangkatan terbagi menjadi dua :
  - a. Pengangkatannya dianggap sah karena didalam pernyataan itu telah mencakup kedua-duanya yakni memberikan wewenang penuh dan memberikan mandat.
  - b. Pengangkatannya tidak sah karena pernyataan seperti hanya berupa izin yang masih membutuhkan akad sementara pemberian izin dalam hukum-hukum akad tidak otomatis menjadikan akad tersebut sah. Berbeda halnya, jika Khalifah berkata seperti ini “ aku melantikmu untuk membantu menjalankan tugas-tugasku,” pengangkatan seperti ini dinyatakan sah karena didalamnya tidak hanya memberikan izin, tetapi mengandung pernyataan akad.

Namun, jika Khalifah hanya berkata, “perhatikanlah tugas-tugasku” yang demikian tidak dianggap sah karena masih bersifat multi tafsir, apakah yang dimaksud adalah memperhatikannya, memikirkannya, atau melaksanakannya. Sebuah



akad tidak dianggap sah jika menggunakan pernyataan yang multi tafsir hingga disusul dengan pernyataan lain yang menghilangkan keraguan.

Tidaklah sama antara akad-akad umum yang biasa dinyatakan oleh para Imam (Khalifah) dan para raja dengan akad-akad khusus yang dimaksudkan disini. Perbedaan tersebut terletak pada dua hal :

- a. Mereka terbiasa dengan pernyataan singkat daripada pernyataan panjang hingga hal itu menjadi tradisi khas mereka. Boleh jadi, mereka merasa kesulitan untuk berbicara sehingga menggunakan bahasa isyarat. Hanya saja, menggunakan bahasa isyarat tidak sah dilakukan oleh orang yang mampu berbicara. Dengan pemikiran tradisi mereka yang terbiasa menggunakan pernyataan singkat tidak bisa diterapkan dalam syariat.
  - b. Mereka tidak terbiasa menerapkan sistem akad sehingga untuk mengesahkan akad yang diucapkan, mereka harus menyempitkan pernyataan mereka yang bersifat umum kepada tujuan khusus yang tidak mengandung multi tafsir.
2. Dengan menyebut jabatan yang dimaksud, misalnya, imam (Khalifah) berkata, “aku melantikmu sebagai wazir (pembantu Khalifah) dan mempercayakan tugas kepadamu.” Cara pengangkatan wazir (pembantu Khalifah) seperti ini dianggap sah karena pernyataan tersebut telah mencakup pemberian wewenang penuh kepada wazir (pembantu Khalifah) yang tercemin dalam ucapan imam (Khalifah):”aku melantikmu sebagai wazir (pembantu Khalifah).” Pasalnya, wewenang wazir (pembantu Khalifah) sangat luas. Imam (Khalifah) juga telah memberikan mandat kepada wazir (pembantu Khalifah) yang tercemin dalam ucapannya: “ dan percayakan

tugasku kepadamu.” Dengan pernyataan imam (Khalifah) seperti ini maka wazir (pembantu Khalifah) tersebut tidak menjabat sebagai wazir tanfidhi (pembantu Khalifah bidang administrasi), tetapi sebagai wazir tafwidhi (pembantu Khalifah bidang pemerintahan).

Jika imam (Khalifah) berkata seperti ini, “aku serahkan kepadamu jabatan wazir (pembantu khalifah).” Pernyataan seperti ini masih mengandung dua kemungkinan :

- a. Pengangkatan *wazir* (pembantu khalifah) dengan cara seperti itu dianggap sah karena istilah menyerahkan bukan merupakan pernyataan yang dtunjukan kepada *wazir* tanfidhi (pembantu khalifah bidang administras), melainkan kepada *wazir* tafwidhi (pembantu khalifah bidang pemerintahan).
- b. Pengangkatan *wazir* (pembantu khalifah) dengan cara seperti itu danggap tidak sah karena istilah menyerahkan didalam hukum *wizara* masih membutuhkan akad.

Dari dua kemungkinan tersebut, yang lebih mendekati kebenaran adalah kemungkinan yang pertama. Jadi, jika *imam* (khalifah) berkata, “ kami telah menyerahkan jabatan *wazir* (pembantu khalifah) kepadamu,” pengangkatan seperti itu dianggap sah karena imam (khalifah) menyatakan dirinya dengan ungkapan plural (kami) dan memberikan jabatan keagungan kepada *wazir* (pembantu khalifah) untuk menjadi pembantunya dibidang pemerintahan (*wazir* tafwidhi). Dengan demikian, pernyataan, “ kami telah menyerahkan jabatan *wazir* (pembantu khalifah) kepadamu,” sama seperti pernyataan,”aku telah menyerahkan

jabatan *wazir* (pembantu khalifah) kepadamu.” Adapun pernyataan wazir (pembantu khalifah) sama seperti pernyataan *wazir* (pembantu khalifah)ku.<sup>26</sup>



---

<sup>26</sup> Imam al-Mawardi, *Op.Cit*, h, 45-49.

## BAB IV

### TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TENTANG KEDUDUKAN WAZIR MENURUT IMAM AL-MAWARDI

#### A. Pandangan Imam al-Mawardi tentang kedudukan wazir.

Dalam pandangan Imam al-Mawardi *Wazir* merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang terpercaya dan ahli di bidangnya masing-masing. Karena kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir*, sehingga sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir*, Imam al-Mawardi juga menjelaskan beban berat dan resiko seorang *wazir*, karena ia seperti orang yang berada diantara dua hunsan pedang. Pedang pertama dihunus raja, sedang pedang kedua dihunus kepala negara. Oleh karena itu, agar menjalankan tugas kementrian dengan baik, seorang *wazir* harus berpegang teguh dengan agama, kebenaran, keadilan, dan kebaikan. Ia pun harus menepati janjinya dan takut dengan ancaman (Allah).

Imam al-Mawardi membedakan konsep *wazir* menjadi dua, yaitu:

##### 1. *Wizarah Al-Tafwidh*

*Wazir Tafwidh* adalah pembantu kepala negara dalam bidang pemerintahan, sebagai pembantu kepala negara dengan kewenangan dan kuasa tidak saja untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan oleh kepala negara dan membantunya dalam urusan rakyat. Dan syarat untuk menjadi *wazir tafwidh* haruslah keturunan Quraisy karena seorang pembantu kepala negara diwajibkan memiliki syarat tersebut, selain

keturunan Quraisy seorang *wazir tafwidh* harus memiliki keahlian didalam tugas yang dipercayakan kepadanya seperti urusan peperangan dan Kharaj. Kedua bidang ini harus dikuasai karena sewaktu-waktu seorang *wazir tafwidh* harus terjun langsung kelapangan tanpa menugaskan orang lain untuk mewakilinya.

*Wazir tafwidh* adalah seorang pembantu *Khalifah*, dan seorang *wazir tafwidh* mempunyai tugas penting dalam mengurus pemerintah, yaitu tugasnya untuk mengurus rakyat bukan melaksanakan aktivitas-aktivitas pegawai yang digaji untuk melaksanakannya. Karena seorang *wazir tafwidh* adalah pembantu kepala negara dalam bidang pemerintahan bukan pembantu kepala negara bidang Administrasi. Setelah diketahui tugas dan syarat *wazir tafwidh*, disini *wazir tafwidh* mempunyai hak seperti ia boleh melakukan apapun yang dilakukan oleh Imam, bisa dikatakan kewenangan Imam adalah kewenangan *wazir tafwidh* kecuali, tidak boleh memecat pejabat yang dilantik oleh Imam, sedangkan Imam boleh memecat pejabat yang dilantik oleh *wazir tafwidh*. Meskipun seorang *wazir tafwidh* diberi hak dan kewenangan oleh Imam atau kepala negara dalam mengurus rakyat tetapi *wazir tafwidh* tidak boleh melebihi kewenangan dari pada Imam, tetap kekuasaan dipegang oleh seorang kepala negara. Adapun perbedaan antara *wazir tafwidh* dengan Imam yaitu :

- a. *Wazir tafwidh* harus selalu melaporkan kepada Imam tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah diambil

- b. Imam berhak meneliti kebijaksanaan dan pekerjaan *wazir tafwidh* untuk mengukuhkan yang benar dan mengoreksi yang tidak benar.

Selain kedua hal diatas Imam juga mempunyai hak terhadap *wazir tafwidh* seperti seorang Imam berhak mengawasi kinerja *wazir tafwidh* terkait dengan penataan yang dilakukan, otoritas yang dijalankan, dan pengangkatan yang disematkan supaya ia tidak menggunakan kewenangan melebihi seorang Imam. Selain itu Imam berhak mengawasi tindakan-tindakan *wazir tafwidh* dan caranya dalam menangani berbagai persoalan supaya ia dapat mendukung tindakan-tindakan yang sesuai dengan kebenaran dan meluruskan tindakanya yang bersebrangan dengan kebenaran. Bahwasanya bahwa penanganan rakyat itu telah dilimpahkan kepada seorang *wazir tafwidh*. Oleh sebab itu *wazir tafwidh* pembantu kepala negara bidang pemerintahan ia diperbolehkan untuk memberikan keputusan hukum sendiri serta melantik hakim atau pejabat, demikian itu sama halnya kebolehan Imam melakukan hal itu sebab adapun syarat-syarat untuk memutuskan hukum sudah dipenuhi oleh *wazir tafwidh*.

## 2. *Wizarah Al-Tanfidz*

*Wizarah Al-Tanfidz* adalah wazir yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh Imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh Imam, oleh karena itu kementrian ini lebih lemah dari pada kementrian *Tafwidh* karena ia harus menjalankan perintah sesuai dari kepala negara. Kementrian ini menjadi “penyambung lidah” kepala negara dengan rakyatnya. Untuk menjadi wazir *Tanfidz* tidak perlu adanya pelantikan seperti wazir *tafwidh*, dan tidak perlu berilmu ataupun merdeka. Adapun syarat-



syarat untuk menjadi wazir tanfidz adalah, amanah, jujur dalam perkataan, tidak senang bermusuhan, harus laki-laki karena ia harus mengikuti kemanapun Imam pergi, cerdas dan cekatan, dan bukan orang yang menuruti hawa nafsu. Semua syarat ini harus dimiliki oleh wazir tanfidz.

Adapun bidang tugas yang berhubungan dengan lapisan masyarakat tertentu atau lembaga tertentu, maka ia berada dibawah lembaga lain, seperti menjaga benteng pertahanan, departemen perpajakan, melakukan pengawasan terhadap beberapa permasalahan khusus seperti mengawasi peredaran makanan dan mengawasi percetakan uang logam. Tugas-tugas ini termasuk bidang –bidang khusus, sehingga pelaksanaan tugas-tugas ini harus mengikuti pengawasan lembaga umum. Dengan demikian, kedudukannya dibawah mereka.

Disamping itu, kementerian juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau Negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.

Kondisi seperti ini terus berlanjut dikerajaan-kerajaan sebelum Islam. Kemudian datanglah Islam yang memperkenalkan sistem kekhalifahan. Akhirnya, pembagian lembaga-lembaga tersebut terhapuskan secara keseluruhan seiring

dengan lenyapnya simbol-simbol kekuasaan duniawi, kecuali sesuatu yang natural seperti kerjasama dan saling membantu, bertukar pendapat, dan perundingan, yang tidak dapat dihapuskan. Sebab hal-hal semacam ini harus ada.

Pengertian *wazir* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas disebutkan dalam Al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabi Musa dalam melaksanakan dakwahnya kepada Fir'aun.

Dalam sejarah Islam, pengertian *wazir* sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad saw. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai patner setia Nabi Muhammad saw. Diantara yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiaannya menemani Nabi Muhammad hijrah dari Mekah ke Madinah, abu bakar juga disamping tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami umat Islam sholat berjamaah.

#### **B. Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Terhadap Kedudukan Wazir menurut Imam al-Mawardi**

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kedudukan menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, dimana menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presdien bukan kepada parlemen. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dengan kata lain, setiap kementrian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri.

Menurut ketentuan UUD 1945, Menteri negara bergantung pada Presiden baik pengangkatan maupun pemberhentiannya, akan tetapi menteri-menteri tersebut bukan pegawai tinggi biasa. Hal ini dikarenakan menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam prakteknya. Sebagai Pemimpin Departemen, Menterilah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Menteri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemen yang dipimpinnya. Sehingga jelas bahwa menteri-menteri itu berkedudukan sebagai pemerintah atau pemegang kekuasaan sebagai pembantu Presiden di tingkat pusat. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara, maka para menteri bekerja sama satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang Presiden. Karena itu untuk dipilih sebagai menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif dibidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik. Apalagi bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas pemerintah dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat bekerja dengan efektif untuk kepentingan seluruh rakyat.

Kedudukan menteri hanya sebatas melaksanakan tugas sesuai dengan keputusan Presiden. Mengingat sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem presidensial, dimana Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dan dibantu oleh menteri-menteri negara dalam menjalankan

pemerintahan. Berbeda halnya dengan negara yang menggunakan sistem parlementer, seperti negara Malaysia, Brunei Darusalam dan Singapura dimana kepala negara adalah seorang raja, lembaga parlemen atau perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Kemudian kekuasaan eksekutif dipegang oleh kabinet (perdana menteri) dan bertanggung jawab kepada parlemen. Fungsi raja hanya sebagai kepala negara (simbolik) yang kedudukannya tidak bisa diganggu gugat, bentuk pemerintahan ini bisa dikatakan monarki parlementer. Perdana menteri dapat menentukan sebuah keputusan sendiri berdasarkan ijtihadnya sendiri.

Pandangan Imam al-Mawardi mengenai kedudukan menteri sangat pas jika di gunakan di negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, sesuai dengan pandangannya mengenai wazir yaitu *wazir tafwidh*. *Wazir tafwidh* adalah pembantu kepala negara dalam bidang pemerintahan, sebagai pembantu kepala negara dengan kewenangan dan kuasa tidak saja untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan oleh kepala negara dan membantunya dalam urusan rakyat. Ia boleh melakukan apapun yang dilakukan oleh Imam, bisa dikatakan kewenangan Imam adalah kewenangan *wazir tafwidh* kecuali, tidak boleh memecat pejabat yang dilantik oleh Imam.

## BAB V

### KESIMPULAN

#### A. Kesimpulan.

Bedasarkan urain yang telah penulis kemukakan dalam bab I hingga bab IV samapailah pada kesimpulan mengenai Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia tentang kedudukan *Wazir* menurut Imam al-Mawardi yang disimpulkan menjadi beberapa poin yakni :

1. Kedudukan Wazir menurut Imam al-Mawardi yaitu sebagai pembantu Imam (*Khalifah*) dalam menjalankan pemerintahan sesuai dengan bidangnya masing-masing. Pada dasarnya semua tugas yang diberikan kepada seorang Imam (*Khalifah*) tidak mungkin mampu ditangani sendiri tanpa adanya orang yang membantu. Dengan demikian, posisi seorang *wazir* (mentri) yang berperan sebagai pembantu Imam (*Khalifah*) dapat lebih mempermudah dalam mengurus berbagai persoalan umat daripada ditangani sendiri.
2. Kedudukan menteri dalam Hukum Tata Negara Indonesia yang menganut sistem pemerintahan Presidensial adalah sepenuhnya sebagai pembantu Presiden, artinya menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan Presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh Presiden. Begitu pula menurut pandangan Imam al-Mawardi yang menjelaskan bahwa *wazir* (mentri) merupakan pembantu Imam dalam menjalankan pemerintahan negara. Baik Hukum Tata Negara Maupun pandangan Ima al-Mawardi sama-sama memandang wazir (mentri) sebagai pembantu Imam (Presiden).

## B. Saran

Saran penelitian ini adalah:

1. Penulis menyarankan bahwa kepada pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang kenegarawan yang berkenaan *wazir* (mentri) dalam pemikiran Mahfud MD maupun para tokoh negarawan yang lainnya, Hendaknya melakukan identifikasi dan pembaharuan didalam literatur pemikiranya yang tertuang dalam buku-buku atau penunjang didalam pembuatan karya ilmiah.
2. Untuk penelitian selanjutnya diharapkan perlu pemahaman yang mendalam guna memperoleh pemahaman terhadap ide-ide dan dalam mengeksplorasi pemikiran Imam- al-Mawardi tentang *Wazir* bahkan beberapa tema lainnya yang menarik untuk dikaji.
3. Penulis berharap, pemikiran Imam al-Mawardi tentang menteri dapat diterapkan dalam pemerintahan Indonesia, dan kita jangan menyalahkan begitu saja pemikiran atau pandangan Imam al-Mawardi manakala bertentangan dengan alur pemikiran kita, sebab mereka berhak melakukan ijtihad untuk mengeluarkan segala pendapatnya.



## DAFTAR PUSTAKA

- Al-mawardi, Imam, *al-ahkam al-sultoniyyah wa ul-wilayah*. Bairut, al-makatab al-islami, 1416 H.
- Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Grafiti, 1999.
- Al-Mawardi, Imam, *Adab al-Dunya wa al-Din, dalam Sayuti Pulungan, Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 1999.
- Amiruddin Dan Zainal Arifin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Balai Pustaka, 2006.
- Anwar, Rosihon, *Filsafat Politik Antara Barat dan Islam*. Bandung : CV Pustaka Setia, 2010.
- Arikunto, Suharsini, *Prosedur Peneltian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta :Rineka Cipta, 1998.
- Ashidqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : Rajawali Pers, 2014.
- Ashidqie, Jimmly *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta:Sinar Grafika,2017.
- as-Saqa, Mustafa, *Adab al-Daunya wa ad-Din*. Beirut: Dar al-Fikr,1995.
- Azis Dahlan, Abdul, *Ensiklopedi Agama dan Filsafat*. Perc. Universitas Sriwijaya, cet. I, 2001.
- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV.Pustaka Setia, 2002.
- Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemahnya*. Semarang, CV. Asy Syifa.
- Ghoffar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia-Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada,2005.
- Hadi, Sutrisno, *Metode Reseach* . Yogyakarta :Andi Offset,1987.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. Jawa Barat:Raja Grafindo Persada, 2011.

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstual Doktrin Politik Islam*. Jakarta : Gaya Media Pratama, 2014.

Lubis, Solly, *Imu Negara*. Bandung : Alumni, 1981.

Mardalis, *Metode Penelitian : Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta : Bumi Aksara, 1997.

Mahfud MD, Moh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, 2001.

Munawir, Imam, *Asas-Asas Kepemimpinan dalam Islam*. Surabaya : Usaha Nasional, 1980.

Mu'ti Muhammad, Ali Abdul, *Filsafat Politik Antara Islam dan Barat*. Bandung : CV Pustaka Setia, 2010.

Nurbuko, Cholid dan Abu Ahmadi, *Metode Penelitian*. Jakarta : Bumi Aksara. 1997.

Oksep Adhyanto, *Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Fisip Umrah Vol.2, No 2, 2011.

Pulungan, Suyuti *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1997.

Sjadli, Munawir, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta : UI-Pres, 1993.

Soekanto, Soerjono, *patologi sosial*. Jakarta : Rineka Cipta, 1986.

Triwulan Tutik, Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*. Jakarta : Kencana , 2011.

Sunny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Ruslan, Achmad, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta : Rangkas Education, 2011.

Lukman Hakim, Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintah, Jurnal Konstitusi Vol.IV No 1 Juni 2011, h. 106. (On-line), tersedia di : [http://jurnal.konstitusi, 2011-publishing-widyagama.ac.id](http://jurnal.konstitusi,2011-publishing-widyagama.ac.id) (12 Oktober 2018).

Mohammad Rusfi,” Validasi Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum” Jurnal Al-‘Adalah Vol. XII No. 1, (Bandar Lampung : Fakultas Syariah

IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h.66. (On-line), tersedia di : <http://www.ejournal.Radenintan.ac.id/index.php/adalah.html>, (6 Desember 2018).

Yunarto Wijaya, Makalah, Kabinet profesional dan sistem Presidensial, <https://kabepiilampungcom.wordpress.com/2009/10/24/kabinet-profesional-sistem-presidensial-2/>, diakses pada 15 september 2018.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945..

Undang-Undang No 39 Tahun 2008 tentang Kementran Negara

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

